



Universidade de Aveiro
2015

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do
Território

**CARLOS MANUEL
CATALÃO ANTUNES**

**A FILOSOFIA POLÍTICA DE JAMES M. BUCHANAN:
CONTRIBUTOS PARA O ENTENDIMENTO DA
ESCOLHA PÚBLICA E DO LIBERALISMO CLÁSSICO**



**CARLOS MANUEL
CATALÃO ANTUNES**

**A FILOSOFIA POLÍTICA DE JAMES M. BUCHANAN:
CONTRIBUTOS PARA O ENTENDIMENTO DA
ESCOLHA PÚBLICA E DO LIBERALISMO CLÁSSICO**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação científica do Doutor Varqa Carlos Jalali, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e do Doutor André Azevedo Alves, Professor Auxiliar do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

*" O excesso, ao amadurecer, produz a espiga do erro.
E no tempo da ceifa apenas se recolhem lágrimas... "*

(Ésquilo)

Sob o claustro

Ressoam os sinos, troam os corpos,
A torre ergue-se, esguia, no monte.
Doze badaladas, não há água na fonte,
Já os deuses resgatantes jazem mortos.

Titubeantes asas presas, penas soltas,
Veleidades bailantes, cativas das garras do tempo.
Subindo a maré, naufragam as vagas revoltas,
Sitiadas pela extensão somática do vento.

Escurece o agonizante ar meridional,
Elevam-se as nervuras das folhas,
Arde-me o oxigénio trovante austral.

Essa flor de lótus delirada, esse fausto,
Rugas marcadas, águas negras e salgadas,
Quanta mentira há escondida sob o claustro.

*In Estandarte Flamejado ou uma declaração ao mar
e ao ocidente peninsular, de **Duarte de Almeida**.*

" Por cada idealista que acredita, há dez cínicos que se aproveitam "

(Autor desconhecido)

O júri

Presidente

Prof. Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva
Professora Auxiliar Convidada da Universidade de Aveiro

Vogal - Arguente Principal

Prof. Doutor Hugo Casal Figueiredo
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Vogal - Co-Orientador

Prof. Doutor André Azevedo Alves
Professor Auxiliar da Universidade Católica Portuguesa

Palavras-chave

Liberalismo Clássico, Escolha Pública, James M. Buchanan, Economia Política Constitucional, Constitucionalismo, Política-como-troca, Individualismo Metodológico; Subjectivismo Metodológico; Escolha Racional; Contratualismo; Rent-seeking; Teoria das Burocracias; Teoria das Falhas de Governo;

Resumo

James M. Buchanan contribuiu, de forma decisiva, para a criação e emancipação da escolha pública enquanto programa de pesquisa e escola de pensamento autónoma dentro da corrente liberal clássica. O objecto de estudo desta dissertação centra-se então precisamente na análise da sua filosofia política, cuja dissecação mais aprofundada se verá auxiliada pela apresentação dos contributos dados pela escolha pública e demais escolas de pensamento liberais clássicas, visto que Buchanan influenciou e foi influenciado pelos respectivos ideários.

De forma a garantir o seu cumprimento, dividimos a obra em cinco fases capitulares distintas. Assim, no capítulo um serão apresentadas breves notas biográficas do autor, apreciações essas que ajudam no processo de compreensão da sua obra e respectiva trajectória. Por seu turno, no capítulo dois far-se-á, através da apresentação da divisão do movimento liberal clássico em escolas de pensamento, a enunciação dos elementos fundamentais nelas encontráveis, com especial destaque a ser dado à escolha pública. No capítulo três serão expostos os principais contributos de Buchanan para a escolha pública, bem como o seu ponto de vista sobre a origem e desenvolvimento desse programa de pesquisa. No capítulo quatro serão analisadas as principais influências e antecedentes teóricos do economista norte-americano e ensaiada ainda uma tentativa de fixar o posicionamento ideológico de Buchanan. Finalmente, no capítulo cinco será projectada a teoria de contrato social tal como defendida por Buchanan e avançadas propostas de alteração constitucional destinadas a debelar as patologias que emergem do funcionamento da democracia moderna.

Da análise levada a cabo, somos levados a concluir que a aplicação do método e das ferramentas económicas ao processo político lograram expor as fragilidades de eleitores, burocratas e políticos e demonstrar a imperfeição de instituições colectivas lideradas por homens com virtudes, mas também com defeitos. Percebidas as contingências do processo colectivo de tomada de decisões e dos riscos que o mesmo comporta, apontaram-se as soluções preconizadas por Buchanan para conter a expansão do aparelho governamental que, freado por um conjunto de normas constitucionais destinadas a garantir equilíbrios e a estabelecer limites à acção do Estado, pudessem ser capazes de salvaguardarem a liberdade individual dos cidadãos.

Keywords

Classical Liberalism, Public Choice; James M. Buchanan; Constitutional Political Economy; Constitutionalism; Politics-as-exchange; Methodological Individualism; Methodological Subjectivism; Rational Choice; Contractarianism; Rent-seeking; Bureaucracy Theory; Theory of Government Failure;

Abstract

James M. Buchanan contributed decisively to the creation and emancipation of public choice, as a research programme and autonomous school of thought within the classical liberal current. The object of study of this dissertation then focuses precisely on the analysis of his political philosophy, which further dissection will be seen aided by the presentation of the contributions made by public choice and other classical liberal schools of thought, as Buchanan influenced and was influenced by their ideals.

In order to ensure compliance, we divided the work into five distinct chapters. Thus, in chapter one, brief biographical notes of the author will be presented, assessments which help in the process of understanding his work and respective trajectory. Following, in chapter two, through the presentation of the division of the classical liberal movement in schools of thought, we will present the enunciation of the fundamental elements, with special attention being given to public choice. In chapter three, the main Buchanan's contributions to the public choice theory will be pointed out, as well as his view on the origin and development of this research programme. In chapter four, the main influences and the theoretical background of the North American economist will be analysed and it will be attempted to establish the ideological positioning of Buchanan. Finally, in chapter five, the social contract theory, as advocated by Buchanan, will be presented, and proposals for constitutional changes in order to tackle the conditions that emerge from the operation of modern democracy will be given.

Of the analysis carried out, we are led to conclude that the application of the method and economic tools to the political process managed to expose the weaknesses of voters, bureaucrats and politicians and demonstrate the imperfection of legal institutions led by men with virtues, but also with faults. Understanding the contingencies of the collective decision-making and the risks that are contained therein, we point out the solutions advocated by Buchanan to contain the expansion of the government apparatus that, slowed down by a set of constitutional rules to ensure balance and to set boundaries to the State action, would be able to safeguard the personal liberty of citizens.

Índice

Introdução, objecto de estudo e metodologia	1
Capítulo 1 – James M. Buchanan: uma curta biografia intelectual.....	5
Capítulo 2 – As escolas de pensamento liberais clássicas e a emergência da Escolha Pública	15
2.1 – Escolas Minárquica e Anarco-capitalista	17
2.2 – Escola de Chicago e Escola Austríaca.....	22
2.3 – A escolha pública e a análise económica da política.....	29
Capítulo 3 – A emergência da Escolha Pública na perspectiva de Buchanan	47
Capítulo 4 – Principais influências e posicionamento ideológico na filosofia política de Buchanan	62
4.1 – A antiguidade clássica, os contratualistas e empiristas do século XVIII e os <i>founding fathers</i>	62
4.2 – Knut Wicksell, Frank Knight e a Escola Italiana de Finanças Públicas	70
4.3 – Buchanan: um liberal clássico entre o socialismo e o conservadorismo.....	75
Capítulo 5 – Uma teoria contratualista/constitucionalista de Estado: entre a(s) anarquia(as) e o Leviatã.....	81
5.1 – Entre anarquias: do estado de natureza ao estado de anarquia pós-contratual	81
5.2 – Constitucionalismo ou uma solução para as patologias da democracia moderna e das suas consequências.	90
Conclusão	99
Bibliografia.....	104

Introdução, objecto de estudo e metodologia

Os enviesamentos produzidos no seio do sistema partidário português à esquerda e à direita do espectro político, típicos de qualquer regime democrático, por razões que se prendem com as contingências resultantes da revolução dos cravos e dos movimentos sociais que dela emergiram, e que se apresentam pois como o corolário da conjuntura que lhes esteve na génese; não terão permitido, em Portugal, como aconteceu em outros países, a formação de partidos políticos com representação parlamentar que, ainda que não assumidamente liberais clássicos, acomodassem no entanto no seu seio uma *ala* liberal clássica relevante¹. Com isto não queremos dizer que não hajam mais liberais clássicos, porventura mais discretos e recatados – em bom rigor, não há sequer forma de o saber –, nos dois partidos com representação parlamentar que se sentam à direita do hemicírculo de São Bento, apenas que a sua influência nos partidos por cujas listas foram eleitos, medidas sobretudo no eco produzido pelas posições públicas pelas superestruturas partidárias veiculadas, não aparenta assumir grandes proporções, como aliás seria de esperar². Note-se que estes partidos têm linhas programáticas e/ou ideais políticos sociais-democratas ou democratas-cristãos, que dificilmente se coadunam ou são conjugáveis com o ideário liberal clássico³.

O sistema partidário português, formado por partidos que emergiram da revolução, ou que nela se viram reconhecidos, tem mostrado ser estável. Mesmo quando em alguns países mais seriamente afectados pelas consequências produzidas primeiramente pelas ondas de choque do *subprime* e mais tarde pela crise das dívidas soberanas, os sistemas partidários se alteraram consideravelmente ou sofreram mesmo uma revolução; em Portugal os partidos representados na Assembleia da República mantiveram-se estáveis e o chamado *arco do poder*⁴ continua a representar ainda mais de dois terços do eleitorado. Não há então razões para crer que possam emergir, num futuro próximo, partidos com um posicionamento ideológico assumidamente liberal clássico que possam disputar assentos parlamentares a democratas-cristãos ou sociais-democratas, partidos com os quais teriam maior afinidade e proximidade no sistema partidário português.

¹ Neste particular, e pese embora não abundem as evidências que permitam confirmar ou infirmar esta asserção, são várias as fontes – blogues, intervenções públicas, entrevistas a jornais – que permitem identificar, na composição da XII Legislatura – 2011/2015 –, deputados assumidamente liberais como Michael Seufert ou o mais tarde Secretário de Estado do Turismo Adolfo Mesquita Nunes, ambos do CDS. Embora possam, porventura, haver mais deputados que perfilhem idêntico ideário, parece evidente que liberais clássicos se distanciam grandemente de conservadores ou de socialistas, como veremos no subcapítulo 4.3., quando enquadrarmos o pensamento de Buchanan no espectro político; razão pela qual seria espectável que os mesmos, ainda que se não assumissem, revelassem o seu posicionamento ideológico pelo discurso exibido ou pelas posições públicas adoptadas. Por relevante entendemos uma posição capaz de alterar o discurso e as propostas do partido para posições mais consentâneas com as do movimento liberal clássico.

² Ainda que esta afirmação careça de fundamentação suplementar, parece poder concluir-se que um partido que se assume como democrata-cristão ou social-democrata não se possa comportar nem possa assumir posições públicas que contrariem a sua própria natureza ou a sua matriz ideológica e identitária. O mais provável é, então, assumir o liberalismo clássico como uma corrente de opinião entre muitas outras que compõem o xadrez partidário dentro destes partidos que, naturalmente, não se estruturam nem devem ser entendidos como construções monolíticas.

³ Neste domínio, torna-se especialmente relevante a distinção feita entre liberais clássicos e conservadores encontrável no subcapítulo 4.3..

⁴ Nome por que tradicionalmente são conhecidos os partidos que têm tido, na III República, responsabilidades governativas.

Talvez se deva a todas estas razões o facto de se conhecer relativamente mal, entre nós, o ideal liberal clássico. Com efeito, o facto de nenhum dos governos desde o 25 de Abril ter assumido ser ideologicamente liberal, como não o reclamou nenhum partido relevante, pode ajudar a perceber o porquê de ser relativamente pouco discutido no nosso seio a filosofia política liberal clássica, qualquer que seja a sua encarnação. É portanto natural que sejam pouco conhecidos do grande público figuras-chave do movimento liberal clássico, deslembramento esse entendível como normal e que nem sequer se constitui como uma originalidade do ideário liberal⁵.

Neste domínio, é entre nós relativamente desconhecido um académico que, considerado mais do que um antecipador das patologias de que padeceriam estes *superestados* de bem-estar e das democracias que os fizeram crescer, se permitiu apontar os mecanismos capazes de sustentar a expansão do aparelho governamental e limitar a acção coerciva por este exercido sobre os indivíduos através de um conjunto de previsões/alterações constitucionais. É James M. Buchanan.

A análise da filosofia política do pensador e académico que foi James M. Buchanan, da escola de pensamento liberal clássica cujo objecto é a análise económica da política, em cuja fundação participou activamente e da qual é considerado *Primus inter pares* – falamos da escolha pública – e as escolas de pensamento que despontaram dentro do liberalismo clássico, formam e delimitam o objecto único que nos propomos estudar.

De forma a clarificarmos a estrutura que adoptaremos, torna-se importante referir, nesse domínio, quatro elementos substanciais que podem ajudar a compreender o que nos propomos fazer. O primeiro diz respeito à importância de abordar, ainda que mais levemente, as escolas de pensamento liberais clássicas e, dentro delas, a escolha pública, alongando naturalmente a análise quando o assunto for a filosofia política de Buchanan. Note-se, neste particular, que é muito residual ou praticamente inexistente o número de monografias elaboradas aquando da finalização do ciclo de estudos conducentes ao grau de mestre ou de doutor, quer na área da teoria ou filosofia políticas, quer na área da ciência política ou mesmo das ciências económicas, em que as matérias abordadas versem sobre os temas que nos propomos aqui investigar. Mais, o estado da arte não é assim tão diferente quando passamos a procurar obras escritas em português no circuito não académico, o que só reforça a necessidade de ver estes temas estudados. Em segundo lugar, e como corolário do redigido no ponto anterior, assumimos que o nosso objecto de estudo é, efectivamente, a filosofia política de Buchanan, filosofia política essa cuja compreensão entendemos, no entanto, não poder ser feita sem o auxílio da escolha pública e das escolas de pensamento liberais clássicas, para este efeito transformadas não em objectos de estudo concorrentes, mas em instrumentos contextualizadores e portanto complementares. Em terceiro lugar, diríamos ainda que o estudo de um autor que previu as consequências financeiras que a expansão do papel do Estado de bem-estar produziria na economia e, em última instância, das ameaças às liberdades individuais delas resultantes, décadas antes o modelo começar a apresentar fracturas e fissuras no seu seio; é razão mais que suficiente para, neste tempo em que

⁵ Queremos com isto dizer que há muitos outros movimentos políticos, da esquerda à direita, que desconhecemos em grande medida porque nenhum dos partidos representados na Assembleia da República, e que quase monopolizam o debate político português, os defende ou assume.

as reformas no Estado social deixaram já de ser uma eventualidade para se transformarem numa necessidade, revisitarmos o trabalho de alguém que dedicou parte da sua obra a essa análise. Finalmente, e em jeito de complemento ao escrito nos primeiros parágrafos desta introdução, cremos que a reflexão crítica em torno de um tipo de ideal filosófico que se tem visto ausente da discussão político-partidária em muito auxiliaria a sua compreensão por todos quantos o desconhecem ou por aqueles que, mercê do desdém com que o termo *liberal* tem vindo a ser usado, o aparentam conhecer de forma deturpada. Note-se que o termo liberal ou, mais modernamente, neoliberal, ao ter vindo a ser usado de forma abusiva e perfeitamente pervertida no diálogo político, de resto quase sempre associado a medidas ligadas à desregulamentação do mercado laboral ou do sector financeiro. Esse facto em nada tem contribuído quer para o esclarecimento do ideal liberal clássico, quer para a distinção que se torna cada vez mais necessária fazer entre as diversas escolas de pensamento que compõem o universo liberal clássico contemporâneo. Reforçamos, pois, a ideia que é necessário distinguir a filosofia política de Buchanan da dos demais pensadores englobáveis no movimento liberal clássico, ainda que de forma resumida, precisamente para evitar comparações infundadas.

Estabelecendo-se este trabalho como uma análise essencialmente teórica, tivemos a preocupação de recorrer aos escritos de Buchanan sempre que possível. Quando não foi possível fazê-lo, procurámos então fazer uso de obras cujos autores ou tivessem trabalhado com Buchanan, nomeadamente co-produzindo artigos ou livros, ou tivessem sido seus alunos. Mesmo quando esse procedimento se tornou inviável, procurámos então ler autores que mostrassem dominar os seus escritos e que tivessem portanto estudado a sua obra mais aprofundadamente. Mesmo aí, procurámos também utilizar obras originais e/ou editadas em revistas científicas de renome, de forma a minimizar os riscos. Só raramente não foi possível seguir a metodologia aposta neste parágrafo, e também aí procuramos fontes fiáveis e, portanto, confiáveis. Contudo, devemos ter o cuidado de não fazer extrapolações ou retirar grandes ilações com esta dissertação: afinal Buchanan escreveu 28 livros e assinou centenas de artigos científicos, pelo que nos seria impossível aceder a todos eles⁶, ou analisá-los todos, ainda que os conseguíssemos juntar.

Tendo em conta tudo o que foi anteriormente falado, optámos por dividir a dissertação em cinco fases capitulares⁷, às quais acrescentámos naturalmente a introdução, a conclusão e a

⁶ Com efeito, o *Liberty Fund* disponibilizou a partir de 1999, os 20 volumes dos trabalhos reunidos de James M. Buchanan. Desses, nove estão disponíveis online no site do mesmo fundo, e são compostos por obras anteriormente editadas. Os outros 12 são compostos por artigos científicos reunidos por temas aos quais, depois de ter sido por nós contactada a direcção do *Liberty Fund*, foi impossível ter acesso em formato digital. Esse facto limitou o nosso raio de acção, mas não o coarctou, pois conseguimos obter artigos de Buchanan por fontes alternativas. No que diz respeito a livros, incidimos pois a nossa análise preferencial sobre as nove monografias disponibilizadas pelo *Liberty Fund*, até porque as suas duas mais importantes obras, *The Limits of Liberty* e *The Calculus of Consent*, desse acervo fazem parte. A estes juntámos mais um ou outro livro que entendemos ser relevante. No que diz respeito a artigos científicos, procurámos sobretudo os artigos que se tornaram clássicos da escolha pública ou que eram os mais abundantemente referidos nas leituras que fomos levando a cabo dos escritos de Buchanan ou de outros autores que sobre este último escreveram e se debruçaram.

⁷ Em jeito de complemento à nota metodológica nesta introdução avançada, é importante referir que os leitores deverão considerar o facto de, frequentemente, verem as fontes citadas no final de cada parágrafo, podendo no seu decurso, se informação diferente for inserta no mesmo, ser a respectiva nota bibliográfica apresentada logo no final da frase que carregue para esse mesmo parágrafo informação diferente daquela em que este último se baseia. Trata-se não apenas da

bibliografia. Para que a interligação capitular e subcapitular se veja clarificada e possa ser entendido o lugar particular e o contributo específico de cada uma dessas fases para dar resposta ao tema que nos propomos estudar – a filosofia política de Buchanan –, será o decorrimento dos mesmos antecedido pela apresentação dos objectivos que nos propomos cumprir no seu decurso.

Assim sendo, no capítulo um apresentaremos, em linhas gerais, uma nota biográfica de Buchanan, desde a infância até à sua morte, uma vez que o emérito professor se manteve intelectual e academicamente activo durante praticamente toda a sua vida adulta. Note-se que este capítulo se justifica sobretudo porque algumas das suas atitudes e posições provavelmente se não perceberiam se não se lhe conhecessem as experiências pessoais e as influências que foi sofrendo. No capítulo dois apresentaremos as características fundamentais de cinco escolas de pensamento liberais clássicas, tal como divididas por Nigel Ashford, o professor da Universidade George Mason que estruturou e organizou desta forma as distintas correntes de pensamento do moderno liberalismo clássico. Porque relativamente a quatro delas, correspondentes aos subcapítulos 2.1 e 2.2., importa sobretudo perceber os posicionamentos ideológicos dos seus pares para então mais facilmente os contrastarmos com a filosofia política de Buchanan, tal como retratada nos três capítulos seguintes; serão os mesmos apresentados de forma mais genérica, integrando no processo o pensamento de um ou dois dos seus mais conhecidos autores. Já a quinta corrente, por se tratar da escola de pensamento em que Buchanan se inclui – a escolha pública –, que se encontra vertida no subcapítulo 2.3., será alvo de um outro tipo de tratamento. Com efeito, porque importa densificar e evidenciar o conjunto de ideias e de pensadores que interpenetraram o pensamento filosófico de Buchanan e que ajudaram a construir uma escola de pensamento da qual o Nobel da economia de 1986 é considerado o pai fundador; serão nesse subcapítulo vertidos alguns dos principais contributos do universo da escolha pública, que se verão complementados com a visão Buchaniana desse programa de pesquisa avançada no capítulo três. Nesse terceiro capítulo lançaremos então o olhar sobre a emergência do programa de pesquisa representado pela escolha pública, na perspectiva de Buchanan, e olharemos com mais detalhe para as contribuições individuais para essa escola de pensamento emprestadas pelo economista estado-unidense. No capítulo quarto, por seu turno, analisaremos os autores e os momentos que mais influenciaram Buchanan e a sua trajectória académica, nos subcapítulos 4.1. e 4.2., e procuraremos ainda posicioná-lo ideologicamente no espectro político, já no subcapítulo 4.3.. No capítulo cinco apresentaremos a teoria que justifica e explica, segundo um modelo racional hipotético, a emergência da instituição Estatal, elaboração teórica essa que lhe valeu ser considerado um dos novos contratualistas, tudo isto no subcapítulo 5.1.; bem assim como as propostas de elaboração de uma *Constituição fiscal* debeladora das patologias e limitadora do poder potencialmente extorsionário que as democracias e os *superestados* por elas criados foram exibindo na fase pós-contratual, quando for lido o subcapítulo 5.2..

Capítulo 1 – James M. Buchanan: uma curta biografia intelectual

«You must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself.»

James Madison, *The Federalist Papers*

«Yet I remain, in basic values, an individualist, a constitutionalist, a contractarian, a democrat—terms that mean essentially the same thing to me.»

James M. Buchanan, *The Limits of Liberty*

No nosso entendimento, uma pequena nota biográfica do autor em estudo justifica-se não apenas como exercício contextualizador, mas também, ou sobretudo, como instrumento potenciador da compreensão de uma obra que tem tanto de produto de busca e reflexão crítica do adquirido quanto de considerações filosóficas por vezes demasiado heterodoxas, apreciações essas que lhe foram valendo críticas de diversos sectores – incluindo do seu – e de vários outros académicos. Neste capítulo propomo-nos então a estudar o seu percurso de vida, muitas vezes recorrendo às suas próprias palavras ou às de quem com ele privou, tentando perceber de que forma terão sido os seus mais conhecidos *insights* ou alguns dos seus apontamentos mais desviantes influenciados pelas suas viagens profissionais ou por alguns dos homens com quem privou. Neste último domínio, deve o presente capítulo ser interligado com o capítulo quatro.

James Buchanan é, como todos nós, fruto das experiências que a vida lhe foi proporcionando, mas é também o produto das que fez por procurar, e há todas as razões para crer, como veremos, que ele não só nunca se poupou a esforços, como nunca deixou que as pressões que sobre ele frequentemente se abatiam o fizessem desviar do rumo que entendia ser o seu. Nesse sentido, terá sido muito mais do que um filósofo ou um economista político. Buchanan analisou comparativamente as instituições Estado/mercado a partir das quais as pessoas se realizam e perseguem interesses individuais e colectivos, aplicou ao espectro político a metodologia analítica que há muito vinha sendo usada para a dissecação do processo de mercado, conclui que as escolhas levadas a cabo no mercado são muito mais próximas das preferências individuais do que aquelas prosseguidas através do processo decisional colectivo⁸ e desenhou, a partir de uma visão dita neo-contratualista, a sua própria concepção de Estado esteado numa lei fundamental unanimamente aceite por todos os cidadãos.

James M. Buchanan nasceu em 3 de Outubro de 1919 em Murfreesboro, no Tennessee, no oeste profundo dos Estados Unidos. Oriundo de uma família pobre de ascendência escocesa-irlandesa, mas com tradições políticas importantes⁹, sobre Buchanan recaíam grandes expectativas, esperando-se que seguisse a ancestralidade cursando Direito na Universidade

⁸ Cf. Buchanan, J. M. (1954). Individual Choice in Voting and the Market. In *Journal of Political Economy*, Vol. 62, No. 4 (pp. 334-343).

⁹ Com efeito, o seu avô, John P. Buchanan, havia sido governador do Estado federado do Tennessee, eleito por um partido populista formado sobretudo por agricultores. Ainda que o tenha sido apenas por um mandato, esse acontecimento estabeleceu a família no meio, de tal forma que a escola que Buchanan frequentou ostentava o apelido da sua família, Cf. Buchanan, J. M. (2013[1986]). Better than Ploughing. In *PSL Quarterly Review*, Vol. 66, No. 264, p. 59.

Vanderbilt, planos que a extensão dos efeitos provocados pela Grande Depressão vieram arruinar. Sobrou então o *Middle Tennessee State Teachers' College*, em Murfreesboro, que permitiu a Buchanan viver em casa e suportar os custos escolares advindos e a compra dos livros mugindo vacas de manhã e à noite durante quatro anos¹⁰.

Buchanan foi um ótimo aluno, tendo inclusive sido o melhor da sua escola¹¹, tendo nesse processo acumulado conhecimentos consideráveis nas áreas das ciências sociais, incluindo economia e estatística, mas também em literatura, inglês e matemática, disciplinas fundamentais cujo domínio facilmente se reconhecia nos seus trabalhos posteriores. Depois de se graduar, em 1940, restavam ao então estudante do periférico Tennessee três hipóteses: o ensino, um emprego num banco em Nashville ou o gozo de uma bolsa que lhe permitiria cursar economia na Universidade do Tennessee em Knoxville. Buchanan optou pela última, curiosamente aquela que era também a menos bem remunerada¹². É interessante perceber que nesse ano lectivo de 1940/1941, que antecedeu o alistamento militar, foi o próprio Buchanan quem afirmou ter aprendido mais sobre mulheres e whiskey do que sobre economia. Nas suas próprias palavras, essas eram também partes importantes da educação. No momento em que Buchanan se preparava para beneficiar de uma bolsa para o estudo de estatística na Universidade de Columbia, em 1941/1942, a Marinha recrutou-o quatro meses antes do ataque japonês a Pearl Harbor¹³.

Buchanan teve o que ele próprio designou por uma guerra fácil. Com efeito, o mais perto que esteve de uma situação de combate efectivo foi durante um período em que participou num tour de seis semanas pelo pacífico em que se o navio em que seguia se acercou de tal forma das ilhas que então iam sendo invadidas, que Buchanan pôde ver e ouvir os fogos e as explosões provocados pelos bombardeamentos da artilharia naval. Depois de um breve período passado no *Naval War College*, Buchanan integrou a equipa de operações navais do Almirante Chester Nimitz, Comandante-em-chefe da frota americana do pacífico, passando pois a maioria do seu tempo entre Pearl Harbor e Guam. Buchanan gostou da vida militar, dos seus camaradas, apreciou o trabalho difícil de líderes militares que, com todos os constrangimentos, procuravam fazer o melhor que podiam e conseguiam, e estimou o seu trabalho, no exercício do qual, de resto, se sentia competente. A decisão de deixar a Marinha, depois de quatro anos de serviço, embora acertada, reconheceria, não foi contudo fácil de tomar, e que foi a sua convicção no tocante às suas fracas perspectivas de carreira, enquanto Oficial vindo do sul e com nenhuma experiência de combate, que o convenceram dessa necessidade, ainda que superiores seus o tivessem tentado

¹⁰ Cf. Buchanan, J. M. (2013[1986]), *op. cit.*, pp. 59-61. Estes antecedentes, que comparavam frequentemente com a ascendência aristocratizada das elites com que mais tarde se relacionou, explica em parte a heterodoxia que Buchanan, civilizada mas obstinadamente, exibiu durante toda a sua carreira e que podem, olhando agora para trás, explicar parte do seu sucesso. Como afirma Niclas Berggren, Buchanan nunca se terá sentido parte da elite estabelecida, de quem sempre desconfiara e de quem sempre se afastou, cf. Berggren, N. (2013). James M. Buchanan Jr. : Ideological Profiles of the Economics Laureates. In *Econ Journal Watch*, Vol.10, No. 3 (pp. 292-299). A situação agudizar-se-ia com a sua experiência na Marinha, durante a Segunda Guerra Mundial.

¹¹ Buchanan, J. M. (2013[1986]), *op. cit.*, p. 61.

¹² Para além disto, é interessante perceber que Buchanan estava muito longe de se querer tornar um economista profissional, desejando então sobretudo trabalhar no aperfeiçoamento de capacidades e de aptidões que lhe pudessem ser úteis aquando da entrada no mercado de trabalho, cf. Meadowcroft, J. (2013). *James M. Buchanan*. New York-London: Bloomsbury Academic, p. 6.

¹³ Buchanan, J. M. (2013[1986]), *op. cit.*, p. 61.

demover. Curiosamente, e à parte de tudo o resto, foi precisamente na Marinha que Buchanan experimentou, pela primeira vez de forma intensa e sentida, o tratamento diferenciado que era dado aos Oficiais provenientes das universidades elitistas do nordeste dos Estados Unidos, ou Universidades da *Ivy League*, em comparação com o cuidado que era devido aos sulistas e aos Oficiais oriundos do oeste e do meio-oeste¹⁴. Esta experiência marcá-lo-ia para a vida¹⁵.

Mais ou menos pela mesma altura em que abandona a Marinha casa com Ann Bakke, união que manteria para a vida e da qual não deixaria descendência. Com uma bolsa patrocinada pelo Estado e dada a ex-militares para que estes pudessem prosseguir os seus estudos, Buchanan escolhe a Faculdade de Economia da Universidade de Chicago sem lhe conhecer contudo os méritos ou sequer a respectiva inclinação ideológica¹⁶.

Em Chicago, Buchanan experimenta pela primeira vez a excitação académica apenas vivenciável numa grande e tradicional instituição universitária populada por professores e intelectuais reconhecidos, dos quais destacaria um dos homens que mudaria a sua vida: Frank Knight. Com Knight, as suas tendências esquerdistas¹⁷, radicalização essa em boa parte trazida da frequência do *Naval War College*, em Nova Iorque, que quase o fizeram aceitar os ditames e o argumentário marxista; caem por terra em apenas seis semanas quando aprende, nas aulas de teoria dos preços, que as funções coordenadoras presentes num processo descentralizado de

¹⁴ Não parecem existir dúvidas que esta experiência marcou indelevelmente o seu carácter, afectou a sua estrutura de valores e, de certa forma, moldou a sua personalidade. Com efeito, é o próprio Buchanan quem afirma que foi a partir daquele momento que se desenvolveu nele um fortíssimo sentimento de solidariedade pelos que sofriam alguma tipo de tratamento discriminatório e ainda um sentido de equidade e justiça que daí em diante só se expandiriam, trinta anos antes de filosofar sobre eles em *The Limits of Liberty*, cf. Buchanan, J. M. (2007). *Economics From the Outside In: "Better than Plowing" and beyond*. College Station: Texas A&M University Press, pp. 49-50. Estas são também as bases do seu afastamento quer de socialistas quer de conservadores e o esteio da sua própria concepção de liberalismo clássico contemporâneo: o ser humano tinha para si uma valor intrínseco e inalienável que não lhe deveria permitir ser guiado ou domesticado por ninguém. O constitucionalismo e o construtualismo são pois o seu corolário.

¹⁵ A este respeito, o tamanho do ressentimento e a dimensão do desprezo por si sentido atingia proporções tais, que Buchanan afirmou que naquela altura ter-se-ia, sem sombra de dúvida, filiado no partido comunista se um recrutador o tivesse procurado. A discriminação residia no tratamento preferencial dado aos Oficiais oriundos da costa leste e da *Ivy League* – nome por que são conhecidas a fina flor das Universidades norte-americanas do leste, como Harvard, Yale, Princeton, entre muitas outras –. O facto de Buchanan nunca ter ensinado em nenhuma destas grandes Universidades do *establishment*, apesar dos convites, e ter feito praticamente toda a sua carreira em Universidades do sul, são explicadas em parte por esta circunstância que Buchanan nunca esqueceu e que fazia questão em não esquecer. Cf. Buchanan, J. M. (2009). Interview by Karen Ilse Horn. In K. I. Horn, *Roads to Wisdom, Conversations with Ten Nobel Laureates in Economics* (pp. 85-109). Cheltenham UK: Edward Elgar, pp. 92-95. Mais tarde foi bastante notado o facto de um homem pobre de um Estado federado do interior-sul que nunca ensinou nas grandes Universidades do País ter ganho um prémio Nobel. Buchanan dizia que se ele podia ganhar um Nobel, então toda a gente poderia aspirar a tal feito.

¹⁶ Curiosamente, Buchanan afirmaria mais tarde que, no auge da sua veia populista e do seu libertarianismo socialista, em parte provocado pela sua experiência na Marinha, acaso tivesse sabido que a Faculdade de Economia da Universidade de Chicago era um departamento cujo currículo envolvia o estudo de uma disciplina orientada para a análise do processo de mercado, provavelmente teria rumado a um outro qualquer departamento, cf. Karen Ilse Horn. In K. I. Horn, *Roads to Wisdom, Conversations with Ten Nobel Laureates in Economics* (pp. 85-109). Cheltenham UK: Edward Elgar, p. 97.

¹⁷ Com efeito, é Buchanan quem se definia como um socialista libertário, anti-estado, anti-governo e anti-establishment, incluindo neste último segmento todos grandes conglomerados que controlavam a economia norte-americana, cf. Buchanan, J. M. (2013[1986]), *op. cit.*, p. 63. Mesmo com o passar do tempo, e tal como o seu mestre Frank Knight, que num momento defendia veementemente a ordem liberal e a liberdade individual para no momento seguinte condenar essa mesma sociedade liberal apodando-a de *sociedade doente*; também Buchanan conserva ambiguidades discursivas dificilmente conjugáveis com a sua matriz liberal clássica e cuja explicação pode apenas procurar-se nos resíduos e nas toxinas que nunca largaram a sua mente desde a Marinha. Devido às sua quase doentia fixação pela abolição de privilégios, Buchanan era a favor de um elevado imposto de herança, porque acreditava que a riqueza herdada violava grosseiramente o princípio da igualdade de oportunidades. Esta posição muito pouco ortodoxa para ser assumida por um auto-proclamado liberal clássico, fazia com que fosse duramente criticado pelos seus pares liberais. O seu desprezo e antipatia pelas dinastias, como por exemplo a dos Kennedy's, era pois assinalável, cf. Brennan, G., Boettke, P., Horwitz, S., Lomasky, L., Stringham, E., & Vanberg, V. (2013). James Buchanan: An Assessment. *Liberty Matters: A Forum for the Discussion of Matters pertaining to Liberty*. Consultável em <http://if-oll.s3.amazonaws.com/titles/2518/BuchananAnAssessment.pdf>, p. 8.

mercado funcionam infinitamente melhor que qualquer outro processo conhecido, ensinamentos esses que o transformaram a partir de então num feroz e zeloso defensor do mercado livre.

Em Chicago, na biblioteca Harper, Buchanan descobre, por entre milhares de outros livros, e por pura sorte, a obra daquele que exercerá sobre si a maior influência ao longo da sua carreira: Knut Wicksell. O efeito sobre ele é dramático: Wicksell pensara e escrevera muito anos antes acerca de temas – principalmente finanças públicas – que Buchanan considerava já no seu intelecto mas que não se atrevia, pelo menos ainda, a assumir. De Wicksell, Buchanan absorve o ideal da unanimidade quando o que está em causa é o processo de decisões colectivo, de forma a manter a eficiência do mesmo processo de tomada de decisões, o princípio da não-aceitação dos políticos como déspotas benevolentes desejosos de propagar o bem, retendo ainda a firme convicção que é apenas mudando as regras do jogo onde flutuam eleitores, políticos e burocratas, de forma a produzir as reformas necessárias à transformação do sistema político, que esses mesmos sistemas se podem ver reformados¹⁸.

Buchanan abandona a Universidade de Chicago em 1948 com um doutoramento que lhe foi averbado na sequência da defesa da sua tese intitulada *Fiscal Equity in a Federal State*, obra na qual procurou estudar diferentes cenários e critérios que poderiam ser usados pelos governos centrais para efetuarem a redistribuição das receitas pelas pequenas unidades políticas dentro do sistema federal¹⁹.

Concluído o doutoramento em Chicago, Buchanan, mercê da contrapartida contida na bolsa que lhe havia permitido estudar em Knoxville, retorna à Universidade do Tennessee, onde lecciona por 3 anos até aceitar o convite para ensinar na Universidade do Estado da Florida em Tallahassee²⁰.

Na Florida, Buchanan descobre um ambiente intelectual completamente diferente daquele que havia experienciado em Chicago ou em Knoxville. Aqui um conjunto de jovens economistas procuram desafiar as convenções então aceites e o *mainstream* que dominava as disciplinas cujos fundamentos procuravam agora questionar. É neste caldeirão de entrecruzamentos de diferentes

¹⁸ Buchanan, J. M. (2013[1986]), *op. cit.*, pp. 63-64.

¹⁹ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, p. 15. No tocante ao federalismo, James Buchanan complementaria mais tarde, e de uma forma muito interessante, o conjunto de preocupações enunciadas pelos pais fundadores que se digladiaram intelectualmente nas barricadas federalista e antifederalista no final do século XVIII. Com efeito, Buchanan vê no federalismo não só um instrumento fundamental de descentralização e desconcentração do poder, como também um artefacto mitigador do poder naturalmente coercitivo do Estado. Ao dividir a autoridade coerciva por várias camadas desde o Estado federal até à gestão de condado, passando pela unidade federada e/ou regional, o federalismo permite a aproximação do exercício do poder político já fraccionado aos cidadãos, aumentando no processo o controlo dos segundos sobre os primeiros, que se vêm então obrigados a uma criteriosa gestão do poder delegado, exercido então num quadro legal balizado e muito limitado. Mas o mais poderoso *insight* trazido por Buchanan para este domínio é o do federalismo competitivo. Efectivamente, Buchanan afirma que é a competição entre territórios, que se esforçam então, como no mercado, para chamarem a si os cidadãos mais capazes e mais empreendedores, que criam as condições ideais para que os indivíduos possam votar com os pés, deixando condados ou Estados Federados menos atractivos e procurando outros locais onde as condições oferecidas sejam mais consentâneas com a satisfação das suas preferências, passando a pagar lá os seus impostos. Criam-se então as condições para que os territórios se não deixem tomar por interesses especiais que não os dos seus habitantes – falamos sobretudo no tocante à aprovação de legislação, da defesa de direitos de minorias estabelecidas pagas por todos ou pelo exercício da coerção fiscal –, e que compitam pela atracção dos cidadãos uns dos outros. O federalismo enfraquece o poder e limita quem quiser abusar dele, cf. Buchanan, J. M. (1995/1996). Federalism and Individual Sovereignty. In *Cato Journal*, Vol. 15, No. 2-3 (pp. 259-68). Esta é uma das formas de limitar a expansão do Estado e diminuir o poder coercivo que este exerce sobre os cidadãos, como veremos desenvolvido no subcapítulo 5.2..

²⁰ Cf. Buchanan, J. M. (2007). *Economics From the Outside In: "Better than Plowing" and beyond*. College Station: Texas A&M University Press, p. 196.

estilos e tendências que Buchanan redige dois dos seus mais importantes artigos, que não só o lançam e o dão a conhecer definitivamente ao mundo da economia e dos economistas políticos, como se tornam contributos seminais para a análise económica da política, invadindo pioneiramente o território do que mais tarde se virá a conhecer como o domínio escolha pública: são eles *Social Choice, Democracy, and Free Markets* e *Individual Choice in Voting and the Market*²¹.

Pouco depois, entre 1955 e 1956, tem lugar outro evento que irremediavelmente marcará a vida e a obra do académico estado-unidense: o ano italiano. Depois de ter ganho uma bolsa do programa Fullbright para estudar os clássicos italianos das finanças públicas, Buchanan passa um ano em Itália onde aprofunda conhecimentos no tocante à abordagem metodologicamente individualista dos pioneiros desta escola italiana, altura em que são estudados também os processos colectivos de tomada de decisão e rejeitada a assumpção segundo a qual os governos eram benevolentes, fechando assim o ciclo que se havia iniciado com a (re)descoberta de Wicksell e que permitirá densificar a sua análise. Este ciclo de estudo produz um impacto considerável na forma como Buchanan lê o mundo, e altera profundamente a sua perspectiva sobre o keynesianismo e sobre a economia do bem-estar e toda a estrutura argumentativa e académica que a sustenta²². Doravante, Buchanan será quase sempre um desafiador, um inovador, um dissidente. Fará disso a sua força, mas frequentemente assumirá também o pagamento de uma pesada factura.

Pouco depois de regressar aos Estados Unidos, James McGill Buchanan funda, em 1957, com Warren Nutter, um companheiro dos tempos de Chicago²³, o *Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy and Social Philosophy*, um centro de economia política localizado na Universidade da Virgínia em Charlottesville, destinado a promover o estudo e a preservação da

²¹ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp.16-17.

²² Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp.18-19.

²³ As expressões *Virginia Public Choice* ou *Virginia Political Economy*, hoje ligadas ao trabalho que pioneiramente ali foi sendo desenvolvido por Buchanan, Tullock, Nutter e uma mão cheia de outros importantes economistas, não existiam antes da fundação do centro Thomas Jefferson. Com efeito, subsiste até hoje o debate acerca das semelhanças e diferenças encontráveis entre a tradição da *Virginia Public Choice* e a *Chicago Public Choice*. Esta questão torna-se ainda mais importante quando consideramos o facto de alguma literatura dividir claramente uma tradição da outra, desmembrando assim a disciplina como um todo. Embora John Meadowcroft afirme que enquanto os teóricos da *Virginia Public Choice* se focaram no estudo das regras e convenções supra-normativas – ou constitucionais – debaixo das quais ocorre o processo de tomada de decisões colectivo, os estudiosos da *Chicago Public Choice* dedicaram-se à aplicação de ferramentas de análise quantitativa à esfera política sem considerar no processo a dimensão constitucional que, como sabemos, é o centro de gravidade da perspectiva Virginiana; este também afirma que há mais razões para crer que essas abordagens representem uma unidade geográfica e metodologicamente distinta do que duas perspectivas diferentes sobre o mesmo objecto, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp.19-20. Se considerarmos que a génese da Escola da Virgínia residiu na conjugação dos esforços de dois homens, Buchanan e Nutter, que trocaram pontos de vista em 1948, em Chicago, preocupados que estavam com a utilização da economia como instrumento de engenharia social e não, como devia, como disciplina aconselhadora e entendida como um elemento derivado da filosofia moral; então tenderemos a concordar como avançado por Meadowcroft, cf. Buchanan, J. M. (2007), *op. cit.*, p. 94. Como refere André Azevedo Alves, «a relação entre escolha racional e ordem moral é um dos aspectos que se reveste de maior complexidade na filosofia política de Buchanan». Com efeito, esta relação, que podia perfeitamente constituir um capítulo desta dissertação, é capital na filosofia política de Buchanan, porque, mercê do individualismo metodológico por Buchanan adoptado, permite ter por bom qualquer resultado social derivado da interacção livre entre homens livres numa relação não sujeita a coerção, rejeitando assim a existência de uma qualquer escala de valores externa ao indivíduo. Mais, a observância de uma disposição moral cumpridora garante a aceitação voluntária de um conjunto normas cuja inobservância acarrearia a intervenção estatal. Com ela viria o aumento da coerção e a diminuição da liberdade disponível, reduzindo-se assim a eficiência do processo de trocas livres representado pelo mercado. Para um aprofundamento desta temática, fundamental para perceber a fundo a filosofia política e moral de Buchanan, ver Alves A. A. (2006). *Ordem, Liberdade e Estado: uma reflexão crítica sobre a filosofia política em Hayek e Buchanan*. Senhora da Hora: Edições Praedicare, pp. 133-139.

ordem social baseada na liberdade individual. O centro foi um estrondoso sucesso. Contando com o apoio da administração de uma Universidade que pretendia desafiar a visão então dominante nas ciências sociais e, dentro delas, especialmente da economia e filosofia moral; o centro pôde ir recolhendo os contributos de Ronald Coase, Leland Yeager e Gordon Tullock, receber como convidados nomes como Friedrich Hayek, Frank Knight, Michael Polanyi ou Duncan Black ou ter como estudantes autores tão importantes para a escolha pública como Robert Tollison ou Richard Wagner.

É também nesta altura que Buchanan conhece Tullock e que se editam os primeiros trabalhos sobre burocracia. Mas Buchanan e Tullock são mais conhecidos por terem assinado conjuntamente aquela que é hoje aceite como a obra inaugural da escolha pública: *The Calculus of Consent*. Pela primeira vez de forma contundente e directa, é feita uma análise económica da actividade política, usando para tal uma metodologia individualista que constituía então a excepção e não a regra no mundo anglo-saxónico e que descrevia políticos, eleitores e burocratas como indivíduos especialmente interessados em prosseguirem os seus próprios objectivos e satisfazerem os seus interesses. Rebentava a bolha do ideal que vinha insuflando o romance que retratava políticos como seres desprovidos de interesses e agendas próprias, preocupados unicamente com a satisfação do *bem comum* e do *interesse colectivo*. Esta obra foi uma mudança de direcção, um quebra com a tradição monográfica que até aí vinha sendo seguida²⁴. Ao mesmo tempo, o *Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy and Social Philosophy* preocupava-se também com o retorno aos valores que primeiramente haviam inspirado política e filosoficamente os *founding fathers*, e que se materializaram na longa e singular tradição constitucional americana. Tudo isso num tempo em que Kennedy afirmava «*não perguntes o que o teu país pode fazer por ti, mas o que tu podes fazer pelo teu país*». A filosofia de Kennedy estava nos antípodas do defendido por Buchanan e outros liberais clássicos como Milton Friedman que, na tradição Madisoniana, marcadamente céptica relativamente ao exercício do poder, se tornou talvez o maior crítico, ou pelo menos no mais mediático, de tal asserção²⁵.

Mas o momento não era de retorno aos ideais liberais clássicos que haviam iluminado as revoluções liberais na Europa e nos Estados Unidos²⁶, e a administração da Universidade da Virgínia, através de vários expedientes, entre os quais se contaram a vontade de *unificar* o pensamento filosófico da instituição, decidiu que os ideais defendidos pelo centro configuravam

²⁴ Embora Buchanan afirmasse mais tarde que ele e Tullock estavam convencidos que em *The Calculus of Consent* se limitaram a fazer o óbvio e que, portanto, nada mais terão feito do que usar ferramentas relativamente simples que permitiam então a escolha entre alternativas e diferentes arranjos institucionais providenciáveis pela alteração de regras; a verdade é que foram eles quem ousaram quebrar o *status quo* e concluir o que a muitos não terá agradado. Para além disso, é também com *The Calculus of Consent*, e com o individualismo metodológico no qual se encontrava embrenhado, que Buchanan e Tullock ressuscitaram o método socrático. Com efeito, para além de terem feito subir em flecha o cepticismo relativamente à actividade política e aos próprios políticos, propuseram-se a questionar o significado da expressões recorrentemente utilizadas como *bem comum*, *interesse público* e os demais jargões que os políticos usavam para justificar as suas acções e as suas intervenções na economia. Depois de 1962, o mundo da economia política havia mudado.

²⁵ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, p.23.

²⁶ A pressão à volta dos que não embarcavam no navio do *mainstream* e que não se mostravam inclinados a aceitar a socialização de vários sectores da economia crescia, e a importante obra do centro Thomas Jefferson sofria já com o seu próprio sucesso. Ao invés de capitular ante os actos de constricção que então começava a sentir na Universidade da Virgínia, Buchanan, que agora era retratado como um fascista ou defensor da extrema-direita, decidiu partir a renegar o que até ali havia conquistado, cf. Buchanan, J. M. (2007), *op. cit.*, p.113.

uma inaceitável visão ideológica. Tullock abandonou Charlottesville em 1967, Tullock em 1968 e Nutter no ano seguinte. Buchanan mudar-se-ia para a UCLA.

Na Universidade da Califórnia em Los Angeles, o ambiente intelectual era altamente profissional e exigente. Embora mais tarde Buchanan tenha afirmado que aquele talvez não tenha sido o mais sábio dos seus passos²⁷, a verdade é que nela tiveram lugar dois eventos maiores que exerceriam uma influência fundamental na mais importante obra individual assinada por Buchanan: são eles os tumultos e os actos de desobediência civil dos estudantes da UCLA – lembremo-nos que os movimentos de desobediência civil dos afro-americanos tinham então já anos – e a emergência dos trabalhos e estudos sobre anarquia. É discutível se *The Limits of Liberty* alguma vez pudesse ter sido escrito sem que Buchanan se houvesse exposto àqueles anos e àquele desenvolvimento na área do estudo da anarquia, que em Blacksburg e com Winston Bush se aprofundariam. Embora Buchanan nunca se tenha colocado na posição de defender ou atacar a justeza da guerra do Vietname, a verdade é que a achava um exemplo de excesso de poder exercido pelo poder executivo. Para além disso, é também claro o seu apoio aos movimentos de emancipação dos afro-americanos²⁸. O que Buchanan não conseguia entender, e de resto criticava abertamente, era o apoio dado pelos seus pares aos protestos dos estudantes. Com efeito, e como afirma John Meadowcroft, o que Buchanan via então ruir era o castelo construído com regras não escritas voluntariamente adoptadas por todos, regras essas cujo cumprimento até então as Universidades não haviam necessitado de forçar através de uma qualquer agência policial. A natureza voluntária e informal da convenção, naquilo a que Buchanan chamaria *anarquia ordenada*²⁹, embora a transformasse num modelo de liberdade e de responsabilidade, tornava-a no entanto também extremamente vulnerável a actos de anarquia destrutiva que Buchanan achava inaceitáveis. A descrença no modelo evolucionista tão caro a Hayek e a preferência por um modelo mais construtivista/legalista³⁰, embora não racionalista³¹,

²⁷ Cf. Buchanan, J. M. (2007), *op. cit.*, p.114.

²⁸ «These legislative and judicial excesses were more than matched by the independence exerted by the executive branch of the United States government in foreign affairs, notably in the Viet Nam involvement» e «initially motivated by wholly admirable precepts for achieving racial justice, unlawful demonstrations were mounted against the operation of “bad laws” generally (...)», cf. Buchanan, J. M. (1975 [2000]). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, 7.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*, Indianapolis: Liberty Fund, pp.153-154.

²⁹ Buchanan, J. M. (1975 (2000)), *op.cit.*, p. 154. O conceito será desenvolvido no subcapítulo 5.1..

³⁰ Os conceitos de *liberalismo evolucionista* de Hayek e do *construtivismo* Buchaniano serão tratados, respectivamente, nos subcapítulos 2.2. e 5.1..

³¹ Lembremo-nos que Buchanan não concebia sequer a hipótese de criar modelos susceptíveis de gerar resultados previamente antecipados. Para ele, apenas a clareza e a objectividade do processo propriamente dito importavam. Em bom rigor, e como afirma John Meadowcroft, a perspectiva contratualista de Buchanan é simultaneamente neutra no que diz respeito aos fins a serem perseguidos ou aos resultados que dessa busca emanam, até porque, sendo inexistente qualquer escala de valores objectivamente definida, o resultado é bom se for bom para quem age, cf. Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1999[1985]). *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, 10.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund, p. 58. O processo político deve então ser visto como uma extensão do mercado em que os agentes actuam tentando cumprir os seus objectivos, ainda que limitados por uma constituição que previne limitações da liberdade individual e alterações bruscas e/ou unilaterais da estrutura de direitos de propriedade. É por isso que visão de Buchanan é construtivista. Por outro lado, Buchanan está nos antipodas do racionalismo construtivista porque afirma que um regime que dite os fins da acção humana ao invés de definir os procedimentos através dos quais pode essa acção pode ser, livremente, levada a cabo, estará muito longe de se poder chamar democracia. É por isso que Buchanan rejeita aviltantemente qualquer noção de *bem comum* ou de *interesse público* centralmente determinado. Para ele, essas visões socialistas ou sociais-democratas que avaliam o processo político pelos seus resultados, são elas mesmas anti-democráticas. E são, na perspectiva Buchaniana, anti-democráticas porque se permitem avaliar como boas ou más políticas aquelas cujo resultado não agrada à noção de bom ou mau do decisor ou conjunto de decisores políticos que a as avaliam como que cumprindo a *vontade geral* e o *interesse colectivo*

foram forjadas pela exposição de Buchanan à crise estudantil do final da década de sessenta³². Contra a aparente anarquia que corroía a estrutura clássica de poder, tornava-se claro para Buchanan que apenas a observância objectiva das regras poderia impedir o normal exercício do incumprimento da lei, usado ainda para mais por uma minoria que incentivava o prolongamento e aprofundamento dos fenómenos disruptivos de alteração. Buchanan culpou a administração da Universidade por não ter posto cobro à situação³³.

Para Buchanan, os eventos que tinham lugar na década de sessenta pareciam demonstrar que o governo não só havia perdido a noção que o seu mandato era consentâneo com um nível de intervencionismo e de exercício do poder executivo manifestamente inferior àquele que vinha praticando, como perdia no processo a força para manter o império da lei como fundamento do funcionamento de uma sociedade livre baseada na liberdade individual³⁴. Impossível que antecipou ser que do resultado de sua acção de afrontamento ao desrespeito pelo cumprimento lei resultasse algo mais que o agastamento que uma batalha solitária lhe traria, Buchanan regressa à Virgínia onde entretanto Tullock havia ressuscitado, no Instituto Politécnico do Estado natal de Thomas Jefferson, o Centro de Estudo da Escolha Pública. Em 1969, Buchanan junta-se aos seus antigos colegas em Blacksburg.

Em Blacksburg, o Centro de Estudo para a Escolha Pública, sendo totalmente independente do incipiente Departamento de Economia, retirava a pressão e provavelmente eliminava também a tentação de o ciclo de investigação do primeiro ser absorvido pelo ciclo de estudos então baseado no ensinamento da teoria económica dominante do segundo. Para além disso, Buchanan estava agora liberto da obrigação de ensinar: podendo então dedicar-se exclusivamente à actividade de investigação. Buchanan, que tinha uma ética de trabalho muito austera – permanecia na Universidade das seis da manhã às seis da tarde de segunda a sábado, trabalhando ainda meio-dia ao domingo –, tinha agora como objecto de estudo o lugar ocupado pela anarquia numa sociedade em que a ordem política e social é tendencialmente frágil ou, dito de outra forma, na explicação que permitia compreender a emergência da ordem directamente da anarquia ao invés de tentar entender as condições que permitiram a existência de uma ordem estável já existente³⁵. É então que Winston C. Bush, um estudante que partilhava com Buchanan o gosto pelo desenvolvimento de um sistema que permitisse compreender como poderia uma ordem social estável emergir directamente da anarquia, se junta ao Centro. Dos workshops organizados por Bush, Tullock congrega-os e edita *Explorations in the Theory Of Anarchy*, em 1972, e *Further Explorations in the Theory Of Anarchy*, em 1974. Embora tenha morrido em 1973, aos 33 anos,

que, no final de contas, não existe objectivamente. Se assim fosse, a democracia poderia ser substituída por um conselho de sábios a quem incumbisse descobrir a combinação certa na fórmula de bem-estar geral e derramá-la sobre os demais. Só a democracia permite ao homem ser livre, ser soberano, dispor de si mesmo. Finalmente, importa que se refira que as críticas que Buchanan faz à democracia, e que serão especialmente notadas nos capítulos 3 e 5, nada têm a ver com a democracia como ideal ou princípio, mas antes com as perversões a que a mesma tem sido sujeita por todos quantos a têm usado como meio para concretizar os seus próprios fins, alguns deles sim vagamente democráticos, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 60-63.

³² Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 24-26.

³³ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, p. 26.

³⁴ Buchanan, J. M. (1975 [2000]), *op. cit.*, pp. 144-145.

³⁵ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 28-29.

Bush pôde ainda dar um contributo seminal para o trabalho de Buchanan com o seu artigo *Individual Welfare in Anarchy*, que preparou o caminho para *The Limits of Liberty*. Buchanan dedicar-lhe-ia a obra³⁶.

Em *The Limits of Liberty*, Buchanan tem a sua maior obra individual, tornando-se um dos três contratualistas modernos³⁷, embora seja notória a diferença entre o seu contratualismo baseado sobretudo num exercício dedutivo preocupado com a teorização da emergência das fundações da ordem social, exercício esse que contrasta fortemente com o contratualismo racionalista de John Rawls ou sequer com a arquitetura e os mecanismos que envolvem a estrutura de defesa dos direitos naturais erigida por Robert Nozick. Nesta obra, Buchanan expande o uso da teoria e análise económicas para demonstrar a natureza contratual dos direitos económicos e políticos. De forma consistente, Buchanan interpenetra e miscigena a economia e a filosofia num jogo onde as regras eram até então unicamente ditadas pela ciência e teoria políticas. De forma simplificada, e como afirma John Meadowcroft, em *The Limits of Liberty*, Buchanan preocupa-se sobretudo em perceber se um Estado pode emergir da anarquia com consentimento generalizado, se o Estado entretanto criado pode ou não ser controlado e, finalmente, se esse mesmo Estado, ao expandir-se, não poderá ameaçar o próprio clima de paz e de não-agressão que, no final do dia, precipitou e justificou a sua própria criação³⁸.

Uma vez mais, recrudesceram as tensões entre o *Center for Study of Public Choice* e a administração da *Virginia Tech*. Esses desentendimentos, conforme afirmou o próprio Buchanan, não tinham já a ver com diferenças ideológicas contrastantes como acontecera em Charlottesville; agora era intenção da *Virginia Tech* criar um Departamento de Economia focado na difusão do *mainstream economics*, eliminando no processo a autonomia do centro e fundindo-o com o próprio Departamento cujos conteúdos lectivos estavam, como se tornava evidente, nos antípodas dos levados a cabo no *Center for Study of Public Choice*³⁹. Em 1982/1983, o Centro mudou-se pois para a *George Mason University*, onde ainda hoje se encontra⁴⁰.

O dia 16 de Outubro de 1986 marca, para James M. Buchanan, provavelmente o ponto mais alto da sua carreira. De economista político relativamente desconhecido e esquecido, de

³⁶ Buchanan, J. M. (1975 [2000]), *op.cit.*, p. 5.

³⁷ Gordon, S. (1976). The New Contractarians. In *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 3 (pp. 573-590). São geralmente reconhecidos como contratualistas clássicos John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Thomas Hobbes. O que Scott Gordon vem fazer, é definir uma nova tríade de contratualistas modernos: John Rawls, James Buchanan e Robert Nozick. Embora haja quem afirme que, de grosso modo, cada um dos três modernos contratualistas desenvolveu uma teoria de contrato social cujo ponto de partida, senão também de chegada, derivava mais ou menos claramente da obra de um dos seus predecessores, nós, por não concordarmos com esse ponto de vista, não o desenvolveremos nem aqui nem mais à frente.

³⁸ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, p. 30. Note-se que em *The Social Dilemma*, de 1974, Gordon Tullock havia já concluído que a anarquia era inerentemente instável, e que os indivíduos prefeririam entrar num acordo, ou contrato social, que lhes permitisse produzir ao invés de gastar o seu tempo numa muito menos produtiva acção predatória e/ou defensiva. O contrato dava-lhes previsibilidade sobre a acção alheia: a produção podia então substituir a predacção e a defesa. Este foi mais um dos contributos indispensáveis para a obra *The Limits of Liberty*. Este ponto será desentolvido no capítulo 5.

³⁹ Cf. Buchanan, J. M. (2007), *op. cit.*, pp. 188-190.

⁴⁰ Neste particular, é interessante ver que Buchanan considerava que esta era a localização certa para um centro de estudo com o objecto da escolha pública. Com efeito, Thomas Jefferson, James Madison e muitos dos *founding fathers* eram homens da Virgínia. Foram eles quem primeiramente se preocupou com a criação de instituições políticas que, a revelia do seu tempo, não interferissem com a liberdade individual dos cidadãos e que lhes permitissem ser donos de si mesmos. Não nos esqueçamos que a Virgínia ficou de tal modo ligada à escolha pública, que esta última é também conhecida como *Virginia Political Economy*, cf. Buchanan, J. M. (2007), *op. cit.*, p. 106.

forma mais ou menos intencional, pelos seus pares na América do Norte – terá sido esse o preço a pagar pela sua heterodoxia –; Buchanan transforma-se numa celebridade e, como até aí o seu trabalho era sobretudo conhecido na Europa e no Japão, pode afirmar-se que também os Estados Unidos o redescobrem, exactamente no último ano em que prémio monetário associado ao reconhecimento do comité era livre de impostos⁴¹. Curiosamente, o Nobel foi para Buchanan, mais do que reconhecimento que o consagrava, o estímulo que este precisava para continuar a escrever, com a clareza, agudeza, precisão intelectual e sem nenhuma perda de qualidade identificável, praticamente até à sua morte, em 9 de Janeiro de 2013. Buchanan foi uma autor anormalmente prolífico, tendo escrito só e em co-autoria uma impressionante soma de 28 livros e centenas de artigos científicos, dos quais uma parte considerável nos melhores jornais científicos dos Estados Unidos e do Mundo⁴². Esta impressionante ética de trabalho pode ser melhor representada pela famosa citação de Thomas Edison «*talento é 1% inspiração e 99% transpiração*», mas é provavelmente mais certa se, como afirmava o próprio Buchanan, entendermos que o sucesso é sobretudo o resultado de «*se sentar e recostar as costas nas costas da sua cadeira*»⁴³.

Em 2007 James Buchanan deixa a sua posição de Director-geral consultivo do Centro para o Estudo da Escolha Pública, na Universidade George Mason, onde desde 1999 atingira já o estatuto de Professor Emérito de Economia, mas nunca abandona a vida académica. Mais do que um académico que atingiu o mais elevado estatuto que podia atingir, Buchanan foi sobretudo um exemplo vivo de como alguém com origens humildes pode singrar na vida. Como de resto afirmaria aquando do recebimento do prémio Nobel, «*se o Jim Buchanan poder receber um Nobel, toda a gente pode. O reconhecimento e a aceitação desta simples verdade é muito importante*»⁴⁴.

⁴¹ Cf. Tollison, R. D. (2013). James M. Buchanan: In Memoriam. In *Southern Economic Journal*, Vol. 80, No. 1 (pp. 1-4). Este pequeno artigo de Robert Tollison, co-autor e amigo pessoal de Buchanan, mostra como era o Nobel na intimidade, num retrato que contrastava grandemente com sua imagem enquanto professor distante e profissional rígido e austero.

⁴² Entre outras razões, também por esta é praticamente impossível, e nós assumimo-lo franca e lealmente, como fomos dizendo na introdução, analisar este sem número de obras assinadas por Buchanan ou sequer tentar gizir uma estratégia tendente a escolher umas em detrimento de outras. Como para além da obra do economista estado-unidense, esta dissertação tem também como objecto de estudo complementar o entendimento da escolha pública e do liberalismo clássico – que, como veremos, e apesar de tudo, cabem bem na obra de Buchanan –; estamos convencidos que o facto de se tratar de uma obra de teoria política, sem expectativas pois de criar doutrina ou sequer conhecimento novo, eliminam uma boa parte do risco de se acusar esta dissertação de não ter método.

⁴³ Cf. McKenzie, R. B. (2004). The Importance of Deviance in Intellectual Development: Especially at Virginia Tech in the 1970s. In *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 63, No. 1, p. 22. Tradução nossa. Neste artigo, Richard McKenzie, que foi estudante de Buchanan na *Virginia Tech* entre 1969 e 1972, analisa a importância do desvio na geração de novo conhecimento científico, e faz um retrato interessante do casamento de Buchanan e Tullock – que fizeram o sucesso do *Center for Study of Public Choice* –, duas pessoas tão diferentes no que tocava à auto-disciplina, ao estilo, à ética de trabalho e à forma – austera ou não – como viviam a academia, mas tão semelhantes nos rasgos de genialidade e, sobretudo, na sua propensão para o ataque à ordem intelectual estabelecida ou, como afirmava McKenzie, na sua aparente predisposição genética para vaguearem em busca de «*travessias de celas*» ou da «*transposição de encostas sucessivamente mais altas*». Nas palavras do próprio Buchanan, «*Gordon Tullock and I were colleagues for more than a quarter century, at three Virginia universities. We were, throughout this period, coauthors, coentrepreneurs in academic enterprises, and coparticipants in an ongoing discussion about ideas, events, and persons. There were few, if any, areas of discourse left untouched, and I, more than most, benefited from Gordon's sometimes undisciplined originality.*», Buchanan, J. M.; Tullock, G. (1999[1962]). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 3.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund, p. 12.

⁴⁴ <http://politicalentrepreneurs.com/james-mcquill-buchanan-the-family-obituary/>

Capítulo 2 – As escolas de pensamento liberais clássicas e a emergência da Escolha Pública

«An indirect but telling sign of the difficulty of durably restraining collective choice is the bizarre fact that alone among the great political currents, liberalism has no ideology.»

Anthony de Jasay, *Government: servant or master?*

“Socialism needs to pull down wealth; liberalism seeks to raise up poverty. Socialism would destroy private interests, Liberalism would preserve [them] ... by reconciling them with public right. Socialism would kill enterprise; Liberalism would rescue enterprise from the trammels of privilege and preference. Socialism assails the preeminence of the individual; Liberalism seeks ... to build up a minimum standard for the mass. Socialism exalts the rule; Liberalism exalts the man. Socialism attacks capitalism; Liberalism attacks monopoly.”

Winston Churchill

Como adiantámos na introdução, é comum em política, quando o tema em discussão é o termo *liberal*, confundir uma árvore com a floresta. É precisamente por isso que importa separar minarquistas, anarco-capitalistas, austríacos ou integrantes da escola económica de Chicago. O pensamento liberal clássico contemporâneo não é nem uma estrutura monolítica determinada por uma construção dogmática que a precede nem um conjunto de ideias desligadas entre si que formam um todo incompleto. Nesse sentido, é mais provável que possamos considerar o liberalismo clássico contemporâneo como um movimento constituído por um conjunto de escolas ligadas entre si pelo reconhecimento de um conjunto de elementos fundamentais, que serão contudo diferentemente valorados por cada uma.

Se o desconhecimento relativamente ao termo liberal, e convencionando desde já que o uso desse termo se refere ao liberalismo clássico e não ao liberalismo social, como normalmente acontece nos Estados Unidos; é grande, maior ainda é a confusão que pode ser feita entre Buchanan, um integrante da escolha pública, e Murray Rothbard, um anarco-capitalista. Com efeito, se é verdade que ambos são, seguindo a metodologia em uso, considerados liberais clássicos; não é menos verdade que as suas diferenças filosóficas são imensas. É precisamente para marcar a diferença entre as diversas correntes liberais clássicas e os respectivos integrantes e contrastá-las com a escolha pública e a filosofia política de Buchanan, esta última expressa nos três capítulos seguintes; que serão apresentados nos subcapítulos 2.1. e 2.2.. De forma a evitar contraposições que não só esvaziariam de conteúdo os capítulos três, quatro e cinco, onde se encontra vertido o grosso da reflexão acerca da filosofia política de Buchanan, como abririam a porta a uma comparação que poria quase em pé de igualdade objectos de estudo que, como já afirmamos na introdução, têm graus de importância e, portanto, posições hierárquicas marcadamente distintos; devem estes subcapítulos ser lidos e o seu conteúdo contrastado/confrontado com o constante nos três capítulos seguintes ao presente. Só este método permite a harmoniosa contraposição filosófica que se exige quando o que está em causa é

apresentar e distinguir as escolas de pensamento liberais clássicas e a indispensável e profunda análise aos elementos fundamentais da filosofia política em Buchanan⁴⁵. Por seu turno, no subcapítulo 2.3., serão apresentados, ainda que de forma resumida e não tão aprofundada como seria desejável, os autores e as ideias que construíram, juntamente com os *insights* do próprio Buchanan, a escolha pública. Dentre esses autores estão naturalmente acadêmicos que influenciaram os primeiros anos dessa escola liberal clássica, mas também outros que se apresentam já como o produto da influência do pai, ou mais propriamente, dos pais fundadores da escolha pública.

Relembremos, a este respeito, que o subtítulo da presente dissertação faz precisamente referência, por esta ordem de importância e, por isso, com o tratamento explorativo diferenciador que surge como sua consequência natural; à escolha pública e ao liberalismo clássico, entendido este último como a representação das escolas de pensamento liberais clássicas contemporâneas a Buchanan, isto é, aqueles que desenvolveram os seus trabalhos entre meados do século XX e o princípio do século XXI. Quando nos referimos a liberalismo clássico, é sobretudo às escolas e aos autores liberais clássicos que tenham desenvolvido as suas obras e as suas investigações neste hiato temporal que nos referiremos.

O liberalismo clássico nasceu da fusão do liberalismo político de Voltaire, Montesquieu, Alexis de Tocqueville, John Locke e de David Hume e do liberalismo económico de Adam Smith, David Ricardo ou de Jean-Baptiste Say⁴⁶. Se a sua chama se acendeu no final do século XVIII, foi o século XIX que pôde testemunhar a luz e o calor que o liberalismo irradiou sobre uma Europa cansada do jugo imposto aos povos por déspotas esclarecidos e/ou iluminados. Com o movimento liberal clássico chegou também um dos maiores períodos de paz e expansão económica, industrial e civilizacional da história da Europa⁴⁷ e do Mundo até então. Naturalmente, emergiram dentro do movimento liberal Clássico escolas de pensamento cujas metodologias ou cujos elementos fundamentais⁴⁸, por todos reconhecidos, eram diferentemente valorados, conforme a corrente de pensamento a que nos referirmos. São essencialmente as diferentes valorações que cada

⁴⁵ No entanto, e em casos pontuais, não deixaremos naturalmente de fazer uma ou outra referência a Buchanan nesses subcapítulos 2.1. e 2.2. quando entendermos que a sua apresentação nos capítulos três, quatro e cinco se afiguraria com extemporânea.

⁴⁶ Muito mais poderiam ser apresentados, mas a obrigação de síntese assim obriga.

⁴⁷ Com efeito, a maioria das revoluções liberais deram-se nas primeiras décadas do século XIX numa Europa que não veria um grande conflito armado em larga escala no continente antes de 1914. É o fim da guerra que marca o declínio do movimento e a emergência do chamado liberalismo social.

⁴⁸ Porque importa que se clarifica a nota metodológica em uso, é fundamental que se esclareça que armação em que se sustenta a macroestrutura do capítulo 2, mormente a divisão do liberalismo clássico nas cinco escolas de pensamento que se espraia nos três subcapítulos, emerge deste vídeo do professor da Universidade George Mason, Nigel Ashford, que contribui também com a enunciação dos denominadores comuns a todos os liberais clássicos, elementos fundamentais esses que a que nos referiremos abundantemente ao longo da dissertação. Como afirma o próprio, embora os liberais clássicos discordem em muitos aspectos, eles têm como denominadores comuns pelo menos 10 pontos, a saber: a salvaguarda da liberdade, a defesa do individualismo, o cepticismo no tocante ao exercício do poder, a defesa intransigente do primado da lei, a necessidade de uma sociedade civil dinâmica, a crença na ordem espontânea, a preservação da existência de mercados livres, o exercício da tolerância, a promoção da paz e a necessidade de um governo limitado ou, no limite, a não existência de governo algum, Cf. Ashford, N. (2012). *Schools of Thought in Classical Liberalism, Part 1: Introduction*. Retrieved from Learnliberty.org: <http://www.learnliberty.org/videos/schools-thought-classical-liberalism-part-1-introduction/> e Ashford, N. (2012). *What is Classical Liberalism?*. Retrieved from Learnliberty.org: <http://www.learnliberty.org/videos/what-is-classical-liberalism/>, ambos consultados em Dezembro de 2014. São nestes pontos que iremos focar a nossa atenção ao longo dos capítulos seguintes, recentrando dessa forma Buchanan como parte integrante desta ordem liberal.

corrente atribui a cada um dos pontos fundamentais apresentados que ensaiam os diferentes posicionamentos no plano político-filosófico da ordem liberal⁴⁹. É, neste sentido, importante conhecer o mundo onde Buchanan se moveu para, mais à frente, nos concentrarmos num objecto de estudo já então enquadrado e separado dos respectivos semelhantes ideológicos.

2.1 – Escolas Minárquica e Anarco-capitalista

Por uma questão de arrumação capitular, e de forma a não tornar a sua subestrutura demasiado estratificada ou segmentada, optámos por separar as quatro escolas e respectivos autores às quais dedicaremos o mesmo esforço descritivo, acomodando-as nos dois primeiros subcapítulos deste capítulo dois. Em cada um deles analisaremos as duas escolas que entendemos terem mais pontos em comum para, no terceiro e último subcapítulo, nos dedicarmos mais alongadamente à escola de pensamento que Buchanan ajudou a criar e na qual se insere.

Neste ponto estudaremos aqueles que acreditam na existência de *direitos naturais*: os minarquistas, patronos do Estado mínimo, e os anarco-capitalistas, putativos obreiros de uma sociedade sem Estado/governo central.

Minarquistas e anarco-capitalistas partem de pontos semelhantes para, num momento não muito distante, verem os seus caminhos tomarem diferentes rumos. Libertários convictos, minarquistas como Ayn Rand e Robert Nozick⁵⁰ e anarco-capitalistas como Murray Rothbard ou David Friedman, têm na liberdade o valor político fundamental à volta do qual tudo gira. Com efeito, é precisamente a defesa desses direitos⁵¹ que se afigura como o mínimo denominador comum entre minarquistas e anarco-capitalistas. Muitos deles parecem ter visto mesmo na filosofia política dos pais fundadores o exemplo do que deveria ter sido seguido mas que, entretanto, se perdeu⁵².

⁴⁹ Neste particular, importa perceber que a pertença a uma determinada escola de pensamento não significa imperativamente que todos os autores que com ela se identifiquem pensem exactamente da mesma forma, pelo que a análise por nós aqui feita deve ser lida tendo em mente essa contingência. Por essa razão, e também por evidente necessidade de economia de recursos, serão analisados um ou dois autores por escola de pensamento, preferencialmente os mais célebres e estudados.

⁵⁰ Note-se que Robert Nozick é, juntamente com Buchanan e Rawls, considerado um dos teóricos do moderno contratualismo. Pese embora fosse interessante precisar a filosofia política de cada um e contrastá-la com a dos demais, esse não é o objecto deste trabalho. Em todo o caso, e em língua portuguesa, pode a pensamento de Rawls e Nozick ser apreendido em Alves, A. A. (2006). *Ordem, Liberdade e Estado: uma reflexão crítica sobre a filosofia política em Hayek e Buchanan*. Senhora da Hora: Edições Praedicare, pp. 155-178 ou, em Inglês, aí já com os três contratualistas, Gordon, S. (1976). *The New Contractarians*. In *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 3 (pp. 573-590).

⁵¹ Dos quatro autores falados, apenas David Friedman, por se rever num tipo de *libertarianismo* adjectivado de *consequencialista*, não atribui aos direitos naturais a reverência que os três primeiros, por se tratarem de advogantes da chamada corrente *libertarianista deontológica*, atribuem.

⁵² “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness”. Declaração de independência dos Estados Unidos redigida por Thomas Jefferson aprovada pelos delegados das treze colónias no congresso continental de Filadélfia de 1776. Para aqueles que entranham a não inscrição da *propriedade* em vez da *procura da felicidade*, na tradição de Locke, e pretendem ler nela ver nela a demonstração de um qualquer proto-socialismo, ver Bassani, M. (2004). *Life, liberty, and...: Jefferson on Property Rights*. In *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 18, No.1 (pp. 31-87). Na mesma obra, Bassani refere uma sondagem de 1999 em que os contactados assumidos como libertários elegiam Ayn Rand e Thomas Jefferson como as figuras mais veneradas do meio.

Para ambos, os direitos são materializáveis em propriedade, propriedade essa que permite a cada indivíduo dispor livremente não apenas de si mesmo, enquanto homem, mas também de toda a outra propriedade física consubstanciada em património de que possam dispor sem que outros a reclamem. Esses direitos podem então ser livremente transferidos através de acordos voluntários entre os agentes económicos em mercado com benefício mútuo. Neste cenário, não será pois excessivo concluir que cada indivíduo é livre de fazer com o que lhe pertence o que bem entender, contando que essa acção ou omissão não atente contra direitos de terceiros. Do ponto de vista de ambos, o uso da força apenas se justifica e se torna legítimo quando usado contra quem viole esses direitos: toda a iniciação da força que não se destine a conter uma violação anterior dos direitos de alguém ou que não seja exercitada em legítima defesa – ou em acto retaliatório – é, em si mesma, considerada ilegítima. Os libertários defendem uma total autonomia do indivíduo no que toca à condução da sua vida e da fruição da sua propriedade. Opõem-se portanto veementemente a qualquer intromissão terceira naquilo que entendem ser a sua inalienável esfera de acção. Criminalização do consumo de estupefacientes e o exercício da prostituição, redistribuição de propriedade através de impostos e/ou taxas acrescidas da regulação do mercado em desfavor de alguns, e restrições à livre circulação de pessoas e transacção de bens, serviços e capital, estão entre as limitações que os libertários não aceitam por as considerarem intrusivas. Para eles, a dimensão do Estado social não só é injusta, como demarcadamente imoral⁵³.

Chegados então a este ponto, importa que perguntemos: qual é então a diferença entre libertários minarquistas e anarco-capitalistas? No fundamental, diríamos que enquanto os primeiros argumentam que para que a sociedade possa prosperar é necessária a existência de um órgão que tenha o monopólio do exercício da força⁵⁴, usável apenas contra aqueles que iniciem injustificada e amoralmente o seu uso ou que incumpram acordos assinados com outrem; já os segundos, e dentre eles principalmente Rothbard, entendem que sendo a vontade do indivíduo inalienável – isto é, insusceptível de se ver transacionada como o são bens e/ou serviços – jamais pode a protecção desses direitos ser transferida para o governo por via de um contrato social⁵⁵.

Na visão de Rothbard, é importante realçar que se torna impossível ao indivíduo escolher outra agência de protecção, porque o Estado mantém o monopólio da coerção legal num determinado território, na linha do entendimento do conceito de Estado avançado por Max Weber. Sendo assim, Rothbard afirma que o Estado é coercivo essencialmente por duas razões: primeiro e desde logo porque o monopólio da aplicação coerciva da lei é, como já vimos, um monopólio absoluto e, em segundo lugar, porque para garantir o seu próprio funcionamento esse Estado impõe taxas às quais os indivíduos não podem escapar⁵⁶. A conclusão de Rothbard é pois simples: se o Estado se arroga ao direito de usar a força de forma monopolista sem permitir que

⁵³ Garner, R. (2009). Minarchy Considered. In *Libertarian Papers*, Vol. 1, No. 37, pp. 1-2.

⁵⁴ Touchstone, K. (2010). Rand, Rothbard, and Rights Reconsidered. In *Libertarian Papers*, Vol. 2, No. 18, p. 1.

⁵⁵ Rothbard, M. (2010). *A Ética da Liberdade* (2ª ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, p. 217.

⁵⁶ Rothbard, M. (2010), *op. cit.*, p. 302. Para além disso, é natural que Rothbard pensasse o que todos os libertários pensam: a tendência natural de um Estado pequeno é transformar-se num Estado cada vez maior, pelo que é preferível não lhe permitir sequer essa veleidade.

no meio opere uma qualquer agência concorrente e se, para custear o processo, tem de montar aparelho fiscal compulsório cujo produto é extraído com ou sem consentimento do taxado, então até o mais pequeno governo é, por natureza, coercivo. Neste sentido, Rothbard é um anarco-capitalista que acredita na defesa intransigente dos *direitos naturais* do indivíduo e que está convencido que o uso da força pode ser melhor ofertado em mercado do que através de um governo que, como já vimos, se apresenta como naturalmente opressor⁵⁷. Com efeito, Rothbard vê a liberdade como o centro de gravidade da ordem social liberal que deseja ver alcançada, assumindo-se no processo como um libertário de livre-mercado. Efectivamente, Rothbard crê que o mercado livre não regulado é a chave para a não exploração/espoliação da liberdade e propriedade individuais por uma superestrutura estatal, sendo pois a sociedade baseada num conceito de comunidade de lei privada o tipo de organização que, na sua óptica, melhor serve o indivíduo⁵⁸. Rothbard vê, então, o indivíduo como juiz último da acção voluntária, não coerciva e bidireccionalmente vantajosa, uma vez que só ele é capaz de transformar cada transacção na arena do mercado guiada por uma «lei natural encontrável na razão»⁵⁹ num factor potenciador da promoção da liberdade e da independência individuais⁶⁰.

Noutra linha, David Friedman assume uma metodologia bastante distinta da adoptada por Rothbard. Ao contrário deste último, e na linha do seu pai, Milton Friedman, David Friedman não sustenta a defesa dos *direitos naturais* como método de abordagem filosófico-moral, usando em seu lugar a análise empírica típica da tradição da Escola de Chicago, mais centrada nos efeitos expectáveis mas, ainda assim, e nas suas palavras, numa análise não utilitarista⁶¹. Simplificando, David Friedman compara a eficiência relativa do mercado e do governo e concluiu que em todos os casos o mercado é sempre mais eficiente⁶², razão pela qual se deve avançar para a privatização de todos os sectores da sociedade, incluindo bens públicos como a lei, e a ordem pública e até a defesa nacional⁶³.

⁵⁷ Touchstone, K. (2010). *op. cit.*, pp. 4-7.

⁵⁸ Curiosamente, e numa linha idêntica, Buchanan afirma que «*The unanimity rule for collective choice is the political analogue to freedom of exchange of partitionable goods in market*», Buchanan, J. M. (1987). *The Constitution of Economic Policy*. In *American Economic Review*, Vol. 77, No.3, p. 247.

⁵⁹ Qualquer paralelismo com a tradição Lockeana que iluminou os *Founding Fathers* e a própria matriz objectivista de Ayn Rand não é nem será mera coincidência.

⁶⁰ Vanberg, V. (2014). James M. Buchanan's Contractarianism and Modern Liberalism. In *Constitutional Political Economy*, Vol. 25, No. 1, pp. 19-28. Muitas mais diferenças entre Buchanan e Rothbard, nomeadamente metodológicas, podem ser encontradas no paper de Vanberg.

⁶¹ Friedman, D. (1989[1973]). *The Machinery of Freedom: Guide to a Radical Capitalism*, p. 94. Obtido de Legal Monographs and Treatises. Book 2.: <http://digitalcommons.law.scu.edu/monographs/2>.

⁶² Com efeito, são várias as referências ao facto de o governo ter de gastar o dobro do dinheiro para produzir o equivalente no sector privado. Programas espaciais como o *Apollo* e serviços como o correio são dois dos exemplos que avança, ver Friedman, D. (1989[1973]), *op. cit.*, pp. 47-48.

⁶³ Na sua própria análise à obra de David Friedman, Buchanan afirma que a obra de Friedman serviu para recentrar a atenção académica nas falhas dos governos, referindo no entanto que o descrédito que o socialismo vivia então não conduziria necessariamente ao renascimento do capitalismo *laissez-faire*. Embora Buchanan ache que a própria organização interna da obra não abona a favor dela, a verdade é que a mesma transportava em si uma teoria económica dita sofisticada, projectada num tipo de organização societal que interligava a busca do ganho individual com um conceito de ordem espontânea baseada numa ausência de planificação centralizada que tanta falta fazia na década de setenta. Buchanan afirmou partilhar com David Friedman o seu *anarquismo filosófico*, embora durante toda a vida tenha acreditado que sem um arranjo institucional superior – uma constituição – unânime ou quase unanimamente aceite por todos e por todos consentida, organização comunitária alguma emergiria da anarquia que representava o *estado de natureza*. As duas críticas mais ferozes advêm precisamente da falta de instrumentos contratuais inscritos na obra. Para Buchanan, David Friedman não só não define claramente os direitos individuais nem a metodologia que usa para os apresentar, como não estabelece o ponto de partida, uma espécie de *véu de ignorância* Rawlsiano ou o seu próprio *véu de incerteza*, ou sequer

Recentrando agora a atenção na análise dissecatória dos pensadores Minarquistas, importa que reflectamos sobre esta escola de pensamento e sobre Ayn Rand e Robert Nozick.

Por seu turno, Ayn Rand é uma lenda por entre as várias facções do movimento libertário. Embora a celebridade lhe tenha chegado mais pela sua controversa e mediática filosofia moral – em que advogava, entre outros, o princípio do egoísmo racional e a negação do altruísmo como forma de sacrifício do indivíduo para com um seu semelhante ou sequer com a *Pátria* –, Ayn Rand é conhecida no meio liberal clássico por conceder ao capitalismo uma base moral e por defender intransigentemente um Estado mínimo⁶⁴, artifício institucional cuja dimensão não deveria suplantar o *Estado Protector*⁶⁵ de Buchanan, como veremos no Capítulo 5. Para Rand, o capitalismo⁶⁶ é o único sistema capaz de distribuir um efectivo *superavit* pela sociedade e o único consonante com a natureza racional do homem. É dessa natureza – explicação teleológica – que emergem os *direitos naturais* do indivíduo. Rand vê no indivíduo alguém que instintivamente procurar sobreviver e prosperar. É o sistema capitalista de *laissez-faire* que permite aos indivíduos prosseguirem os seus próprios objectivos, através da troca voluntária de bens ou serviços bidireccionalmente vantajosa em mercado, sem as restrições impostas pelo *diktat* da classe dominante materializadas nas expressões eufemistas *bem comum* ou *interesse público*, ao mesmo tempo que permite que o comum dos cidadãos possa deter, agora já *de facto* e *de jure*, propriedade privada da qual possa usufruir. Neste sistema, o direito à vida é indissociável do direito à propriedade, porque sendo a detenção de propriedade a materialização física do esforço promovido pela orientação da razão, não se pode conceber o direito à vida sem o direito à fruição do que o esforço sacrificial logrou alcançar. Os direitos são, portanto, e por definição, moralmente infrangíveis, sendo pois apenas a violação dos direitos alheios moralmente aceitável com a justificação do exercício do direito de legítima defesa, direito esse destinado unicamente a sustentar e afastar a ameaça. Para Rand, o único papel do Estado é precisamente garantir a defesa dos direitos do indivíduo contra qualquer ataque injustificado, exercendo assim o poder retaliatório

os instrumentos que permitam concluir existir um consentimento generalizado como factor legitimador. Com efeito, a sua argumentação em *The Limits of Liberty* tem uma sequência lógica, desenvolvida de resto no subcapítulo 5.1., baseada num acordo em que a produção de A, deixando de ser ameaçada pela predacção de B, se tornava mais eficiente, uma vez que o esforço de protecção da propriedade de A caía com a diminuição da predacção de B na mesma proporção que aumentava a produção de ambos por via da transferência do factor trabalho directamente da protecção própria e da predacção de propriedade alheia para a produção individual. Era o equivalente a este o tipo de argumentação sequencial lógica que Buchanan esperava que David Friedman tivesse produzido, mas que não encontrou. Como afirma Buchanan, já em jeito de conclusão, talvez ideias simples sejam mais facilmente assimiláveis que uma argumentação pesada e complexa, que é a sua, nomeadamente a exposta na obra *The Limits of Liberty* e que veremos desenvolvida no capítulo cinco, cf. Buchanan, J. M. (1974). Book review - The Machinery of Freedom: Guide to a Radical Capitalism. In *Journal of Economic Literature*, Vol. 12, No. 3, pp. 914-915 e Buchanan, J. M. (1975 [2000]). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, 7.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund, p. 33.

⁶⁴ Garner, R. (2009). *op. cit.*, p. 3.

⁶⁵ Termo cunhado por Buchanan para distinguir os dois tipos de funções governamentais – o outro seria o *Estado Produtor* –, Cf. Buchanan, J. M. (1975 [2000]), *op. cit.*, p. 66 e ss. e Vanberg, V. (2009). *Liberal Constitutionalism, Constitutional Liberalism and Democracy*. Obtido de Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, N. 09/4: <http://hdl.handle.net/10419/36458>, p. 14.

⁶⁶ «When I say “capitalism,” I mean a full, pure, uncontrolled, unregulated laissez-faire capitalism—with a separation of state and economics, in the same way and for the same reasons as the separation of state and church», Rand, A. (1986[1967]). What is Capitalism? In *Capitalism: the Unknown Ideal*. New York: Signet, p. 19.

sobre quem incumpra o axioma da não coerção, naquilo a que Rand designou por manutenção «uso da força sob controlo objectivo»⁶⁷.

O Estado não tem mais direitos que os indivíduos cujos direitos protege. É convicção de Rand que a retaliação pelo uso não justificado da força só pode ser assegurado pelo Estado. Esse poder retaliatório é a sua génese e deverá ser o seu fim, pois o exercício deste poder retaliatório por quem visse primeiramente os seus direitos violados geraria provavelmente banditismo e retribuições desproporcionadas⁶⁸. Toda a acção que for para além disso, não só viola os direitos naturais dos indivíduos – taxação, regulação do mercado, redistribuição, etc – sendo pois imoral, como pode criar as oportunidades para que os mais fortes e/ou influentes possam extrair rendas e obterem regalias à custa dos mais fracos e menos organizados, usando para tal o monopólio do uso da coerção legal de um Estado⁶⁹ que, como creem os libertários, enquanto aparelho ou artifício institucional, encerra em si uma tendência natural para a expansão. O Estado social tem, do ponto de vista Randiano, tanto de injustificado quanto de imoral.

Se a taxação enquanto fenómeno de iniciação da força contra o indivíduo, porque coercivo, é claramente a representação de uma violação dos direitos naturais aos cidadãos, como espera Rand que as Forças Armadas, os Tribunais e as Polícias sejam financiadas? Neste domínio, a filósofa objectivista norte-americana aventa a possibilidade desses mesmos bens públicos deverem ser pagos de forma não coerciva, nomeadamente através da contribuição voluntária para uma espécie de seguro ou pela compra de títulos emitidos pelo Estado. Aparentemente, Rand não explica como resolveria o problema do *free-riding*.

Mudando agora a direcção da análise, e a despeito do contratualismo, importa referir que os primeiros anos da década de 70 do século passado assistiram ao lançamento das três obras que marcariam a génese do moderno contrato social: em 1971 John Rawls assina *A Theory of Justice*⁷⁰, em 1974 Robert Nozick apresenta *Anarchy, State and Utopia*⁷¹ para, no ano seguinte, Buchanan lançar *The Limits of Liberty*⁷². Em bom rigor as duas últimas obras sucedem-se ao lançamento da *magnus opum* de Rawls, que deu ao *Estado Social* um importante substrato filosófico, e podem ser entendidos como uma réplica liberal clássica mais ortodoxa, no caso de Buchanan, e libertária ou heterodoxa, no caso de Nozick.

Robert Nozick, com *Anarchy, State and Utopia*, é portanto o responsável pela teorização dos princípios por que se deveriam reger as colectividades libertárias. Nozick começa por explicar que a sua base metodológica, no tocante aos direitos naturais⁷³ cuja existência defende, é exactamente a de John Locke, sendo pois ela o sustentáculo do seu argumentário seguinte. Como

⁶⁷ Cf. Garner, R. (2009), *op. cit.*, pp. 3-4 e Rand, A. (1986[1967]). *op. cit.*

⁶⁸ Touchstone, K. (2010), *op. cit.*, p. 3.

⁶⁹ Neste domínio, e de forma a compreender melhor este *crony-capitalism*, é fundamental a leitura da monumental obra *Atlas Shrugged*, de Ayn Rand. Rand está preocupada não apenas com a imoralidade da concorrência desleal facilitada pela intervenção estatal, mas também com avanço civilizacional que não se atinge por força dela.

⁷⁰ Rawls, J. (1999[1971]). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

⁷¹ Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford, UK: Blackwell Publishers.

⁷² Buchanan, J. M. (2000 [1975]). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, 7.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund.

⁷³ «Individuals have rights, and there are things no person or group may do to them (without violating their rights). So strong and far-reaching are these rights that they raise the question of what, if anything, the state and its officials may do. How much room do individual rights leave for the state?», Nozick, R. (1974), *op. cit.*, p. ix.

outros contratualistas, entre os quais o próprio Buchanan, conclui que no *estado de natureza* Hobbesiano os problemas de insegurança e de desrespeito pelos direitos individuais são inultrapassáveis, porque qualquer que seja o arranjo proto-institucional que se adopte, a violência e a anarquia desordenada aprestar-se-ão a destruí-lo. Nozick ainda dá espaço a David Friedman e a Murray Rothbard e tenta encontrar soluções que permitissem à colectividade construir mecanismos que habilitassem a formação de uma *anarquia ordenada* que dispensasse pois a necessidade de criação de um Estado, mas nenhuma estrutura idealizada consegue eliminar o problema que emerge da arbitrariedade comportamental não sujeita a sanção punitiva. Recordemos que no *estado de natureza*, na selva Hobbesiana, todas as violações dos direitos individuais passam incólumes porque não há nenhuma agência de protecção privada eficiente, capaz pois de repor a legalidade sempre que a mesma se veja transposta, pelo urge criá-la. É este o argumento fundacional e justificativo da criação do Estado mínimo, e parece ser esta a solução para deixar para trás a anarquia desordenada. O Estado não é então um produto inevitável da acção humana, mas uma contingência, uma necessidade. As discordâncias com Rawls começam exactamente aqui. Com efeito, e para Nozick, Rawls nada mais propõe do que definir um ideal de justiça, que derivava até do seu próprio raciocínio lógico, e construir à volta dele um modelo estático de sociedade cujo cumprimento seria assegurado pela macroestrutura governamental, subvertendo no processo a liberdade individual dos seus pares e sacrificando-a ao altar do seu igualitarismo *quasi* paternalista. Para Nozick, não há pois um único argumento que sustente que é a igualdade o bem último a atingir pela acção humana. Para ele, fica então bem claro que a emergência do Estado mínimo se deve à necessidade de extinguir as incertezas criadas pela selva Hobbesiana e de proteger e preservar a os direitos naturais do homem. Resulta pois evidente da leitura de Nozick que fica muito difícil edificar uma base moral onde o Estado possa ver fundeados os seus pilares para além do papel de *night-watchman state*⁷⁴ que defende.

De grosso modo, e reconhecendo que o que se segue é uma simplificação da realidade, Nozick propõe-se a descobrir se a anarquia pode ser solução para garantir a protecção e o livre exercício da liberdade e conclui que só um Estado mínimo o pode conseguir. Tenta perceber se há algum tipo de justificação para um papel mais relevante do Estado na vida dos indivíduos e chega à conclusão que não. Finalmente, questiona-se se o Estado mínimo pode ele mesmo constituir-se como a fundação ideológica da sociedade apenas para considerar o argumento como utópico.

2.2 – Escola de Chicago e Escola Austríaca

Das escolas de pensamento até agora elencadas, as Escolas de Chicago e Austríaca de Economia são aquelas por quem Buchanan sente maior afinidade e aquelas que, entre si, são metodológica e organicamente mais próximas. Se a primeira foi a sua *alma matter*, não apenas

⁷⁴ Nas palavras do próprio, «Our main conclusions about the state are that a minimal state, limited, to the narrow functions of protection against force, theft, fraud, enforcement of contracts, and so on, is justified, but any more extensive state will violate persons' rights not to be forced to do certain things, and is unjustified; and that the minimal state is inspiring as well as right.», Nozick, R. (1974), *op cit.*, p. ix.

por nela se ter doutorado⁷⁵, mas também por aí ter conhecido Frank Knight e (re)descoberto Knut Wicksell, economistas que haveriam de marcar decisivamente, como nenhuns outros, a sua carreira⁷⁶, já com os representantes da segunda Buchanan haveria de manter uma proximidade analítica e metodológica considerável, principalmente com as figuras de Israel Kirzner e Friedrich Hayek. Neste subcapítulo, passaremos brevemente sobre a obra de Milton Friedman, quando falarmos da escola de Chicago, e de Hayek, quando abordarmos a escola austríaca.

A escola económica de Chicago, com a qual iniciamos esta análise é, nas palavras de Laurence Miller, é a designação pela qual é conhecida uma escola de pensamento liberal clássica na qual a maioria dos seus membros estudou ou ensinou na Universidade de Chicago⁷⁷. Entre os nomes mais sonantes encontram-se Frank Knight, Jacob Viner e Henry Simons, representantes da *Old School* e, mais, modernamente, Milton Friedman e George Stigler. Por mais que se reconheçam divergências entre os seus constituintes, o autor em apreço afirma que a existência de bases teóricas comumente aceites susceptíveis de formarem em si mesmas uma escola de pensamento, entre as quais se encontram a defesa de uma economia de mercado formada por empresas privadas e a existência de um governo limitado, é um facto indesmentível. Com efeito, distingue-os dos demais economistas ou escolas de pensamento a sua defesa de uma economia de mercado individualista, a ênfase e utilidade emprestadas à teoria económica neoclássica, a forma como paralelizam o mercado real e o ideal, o método com que aplicam a ciência económica a todos os aspectos da vida⁷⁸ e, finalmente, a importância que colocam no teste de hipóteses, enquanto elemento negligenciado no desenvolvimento da economia positiva⁷⁹.

Entre outros pontos nucleares, divide a *Old School* e a *New School* a direcção e intensidade da crítica à intervenção governamental. Efectivamente, enquanto os representantes da geração anterior, principalmente Simons, atacavam o monopólio e os sindicatos com a mesma determinação com que atacavam a intervenção governamental, a geração mais recente parece preocupar-se apenas no ataque à última instituição, facto que pode ser comprovado com a sistemática apresentação de políticas de desregulamentação e de desintervenção governamental. Embora ambos aceitem como válidas as asserções que advogam que a defesa da liberdade individual depende da existência de um sistema económico de iniciativa privada, que esse sistema é mais eficiente que qualquer outro, e se oponham a determinado tipo de restrições governamentais, ao controlo de preços, e ainda a um vasto conjunto de programas sociais

⁷⁵ Na tradição da *Velha Escola* de Chicago onde foi educado, por contraposição à *New School* que, como afirmou, e referindo-se à crise financeira de 2008, faliu pelo «excesso intelectual do libertarianismo indisciplinado» de alguns dos seus integrantes, Cf. Boettke, P. (2014). What Should Classical Liberal Political Economists Do? In *Constitutional Political Economy*, Vol. 25, Issue 1 (pp. 121-122).

⁷⁶ Com efeito, o gabinete de Buchanan exibiu orgulhosamente a fotografia de ambos, Cf. Baird, C. (1989). James Buchanan and The Austrians: The Common Ground. In *Cato Journal*, Vol. 9, No. 1, p. 210 e Buchanan, J. M. (2013[1986]), *op cit.*, p. 64. A este respeito ver o subcapítulo 4.2..

⁷⁷ Para termos uma ideia da importância da Escola Económica de Chicago, e ainda que se considere que nem todos os seus alunos são incluíveis na tradição desta escola de pensamento que, no entanto, tenderão a constituir-se como a maioria; no mundo da ciência económica, é importante recordar o facto de 28 prémios Nobel em Economia terem, nalgum momento da sua vida, frequentado aquele estabelecimento de ensino superior, cf. <http://www.uchicago.edu/about/accolades/22/>.

⁷⁸ A este propósito da aplicação da ciência económica aos mais variados domínios da vida, ver o prefácio de Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004). *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Cascais: Principia, p. 11.

⁷⁹ Miller, H. L. (1962). On The "Chicago School Of Economics". In *Journal of Political Economy*, Vol. 70, No. 1, p. 64-65.

financiados por dinheiro dos contribuintes e revelem ainda simpatia pela introdução de um sistema de recompensas e penalizações no sistema de mercado; a verdade é que jamais veríamos Friedman defender, como defendeu Henry Simons, a socialização das indústrias ineficientes e a diminuição das desigualdades financiada através de um imposto progressivo sobre o rendimento⁸⁰.

Independentemente das posições advogadas, em cada momento e sobre determinada matéria, por cada um dos economistas reconhecidos como pertencentes à Escola de Chicago, parece ser evidente que a clivagem entre a velha tradição e a nova vaga é desenhada na forma, quase virulenta no caso da última, como cada uma delas ataca a intervenção estatal e lhes reconhece méritos e defeitos ou, no caso da *New School* de Friedman, da observação empírica que postula que governos imperfeitos falham muito mais e produzem muitos mais externalidades negativas que as geradas por mercados também eles imperfeitos. Para este último, não interessam as intenções que norteiam a feitura das políticas públicas: importa-lhe apenas a análise crítica dos seus resultados.

Milton Friedman, nome maior da chamada *New School*, foi um dos economistas mais influentes do século XX⁸¹. Pese embora tenha tido uma carreira distinta enquanto professor e investigador por mais de 30 anos em Chicago, onde desenvolveu uma metodologia empírica que se tornaria célebre, e tenha trabalhado em áreas tão diferentes como a análise do consumo, a história estatística e monetária e ainda numa monumental obra acerca da oferta monetária enquanto instrumento de controlo de estabilidade de uma economia capitalista – monetarismo⁸² –; a glória só chegaria com o reconhecimento popular feito sucesso mediático representado pela edição das obras mais conhecidas do grande público, *Livre para Escolher* e *Capitalismo e Liberdade*⁸³, nas quais expunha não só a sua filosofia política, mas também as suas propostas para a elaboração de políticas públicas mais consentâneas com esta última. No fundo, Friedman, que nessa fase mais tardia evidenciava claramente um ideário mais libertarianista, queria apenas dar corpo a um artifício institucional que permitisse aos indivíduos serem tão livres quanto possível⁸⁴. Nesse domínio, o que distinguia Friedman dos demais economistas era a sua capacidade retórica, instrumento que usava habilmente para seduzir, em determinados momentos, até aqueles que rejeitavam a sua filosofia moral. O fim do serviço militar obrigatório nos EUA e a proposta do financiamento público de escolas privadas via fornecimento de vouchers-ensino⁸⁵, é disso exemplo. Friedman teve sempre um elevado comprometimento ético para com a promoção

⁸⁰ Miller, H. L. (1962), *op. cit.*, pp. 66-67.

⁸¹ Para uma versão condensada dos contributos nucleares de Friedman em português, ver Butler, E. (2012[2011]). *Milton Friedman*. Alfragide: Lua de Papel.

⁸² Trabalhos que lhe valeram a atribuição do prémio de Ciências Económicas em memória de Alfred Nobel em 1976, pouco antes da sua aposentação e de ter deixado Chicago.

⁸³ Ambas as obras estão traduzidas em português, cf. Friedman, M. (2012[1990]). *Liberdade Para Escolher*. Alfragide: Lua de Papel e Friedman, M. (2014[1962]). *Capitalismo e Liberdade*. Lisboa: Actual Editora.

⁸⁴ Ideia com a qual, e a um nível prático, Buchanan tendia a concordar. Nesse aspecto e em mais 90 % dos assuntos, conforme afirmou o próprio numa entrevista dada a alunos da Faculdade de Economia da Universidade do Porto por ocasião do seu doutoramento *honoris causa* por aquela Universidade, em 1995. Separava-os a vontade de se imiscuir directamente na política – Buchanan, veremos no subcapítulo 4.3, só por uma vez quebraria esse princípio –, e ao compromisso em reformar, *bottom up*, as estruturas institucionais fundamentais da sociedade, cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p.143.

⁸⁵ A este propósito, ver Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 117-120.

da liberdade pessoal e da responsabilidade individual. O seu grande *insight* foi, portanto, ter sabido reduzir como ninguém a tecnicidade da ciência económica a conceitos facilmente apreensíveis por todos. Eram esses conceitos que, uma vez aplicados ao caso concreto, lhe permitiam argumentar que a história da intervenção governamental é mais frequentemente uma história de fracasso do que de sucesso ou, dito por outras palavras, que o resultado da intervenção ou regulação estatais produziam não poucas vezes resultados piores do que aqueles que a própria intervenção procurava debelar⁸⁶.

Para Friedman, o Estado deveria proteger-nos simultaneamente de inimigos internos e externos, prover um serviço de justiça que punisse criminosos e resolvesse disputas contratuais, fornecesse bens públicos, protegesse as crianças e outros inimputáveis e, finalmente, eliminasse externalidades negativas que o funcionamento do mercado livre não conseguiria, por si só, resolver, como a pobreza e a oferta educativa universal, prestada concorrencialmente entre o sector público e privado, mas financiado pelo contribuições impostos arrecadados pelo Estado. Contra a ideia universalmente instalada, Friedman era a favor da existência de um certo grau de *Welfare State*.

Mudando o centro de gravidade do objecto de estudo, passaremos então à análise da segunda escola de pensamento que nos propusemos dissecar neste subcapítulo.

A escola austríaca, fundada por Carl Menger⁸⁷ e continuada pelos seus discípulos Eugen von Böhm-Bawerk e Friedrich von Wieser, impulsionadores da chamada revolução marginalista e representantes máximos da primeira geração daquela escola de pensamento económico, têm desempenhado, desde o final do século XIX, um importantíssimo papel na produção doutrinal da teoria económica. Ao negar a possibilidade do cálculo centralizado da alocação dos factores de produção – cálculo socialista – típico de uma economia planificada, em que o decisor é possuidor de toda a informação pertinente existente, a escola austríaca crê que apenas com a troca voluntária de bens e/ou serviços entre indivíduos em mercado se pode aferir das intenções, acções e planos desses mesmos agentes económicos. Com efeito, esta escola argumenta que apenas com o menor envolvimento possível da natural acção coerciva do Estado, num procedimento cuja resultante se materializaria na atomização do processo de tomada de decisão por quem teria os incentivos e os estímulos correctos para fazer escolhas adequadas⁸⁸, pode uma economia de livre mercado prosperar.

Como marcas distintivas desta escola⁸⁹, temos o seu contínuo e sempre presente subjectivismo analítico, segundo o qual em cada acção se reconhece uma lógica de escolha individual resultante do choque de constrangimentos e oportunidades que se apresentam e em

⁸⁶ Cole, J. (2007). Milton Friedman, 1912-2006. In *The Independent Review*, Vol. 12, No. 1, pp. 123-124.

⁸⁷ Que, juntamente com Walras e Jevons, fecham o triângulo criador da Teoria Subjectiva de Valor.

⁸⁸ Porque, presumivelmente, obrigamo-nos a fazer escolhas verdadeiramente ponderadas e reflectidas quando as externalidades, quaisquer que sejam, se abatem sobre nós. Se da nossa decisão depender um conjunto de consequências que se diluem no todo social, não haverá razão para crer que estejam reunidos os estímulos e os incentivos para que a decisão se veja tão informada e reflectida quanto seria no primeiro caso. Assim parece resultar da nossa percepção da natureza humana, que de resto não se afasta muito da própria visão de Buchanan e da escolha pública.

⁸⁹ Para uma visão mais rigorosa e completa do ideário Austríaco, ver Boettke, P. (2008). Austrian School of Economics. In *The Concise Encyclopedia of Economics*. Library of Economics and Liberty, acedido a 30 de Dezembro de 2014 e retirado de <http://www.econlib.org/library/Enc/AustrianSchoolofEconomics.html>.

que cada indivíduo mensura diferentemente a utilidade e os custos advientes; o individualismo metodológico, que pressupõe que só os indivíduos pensam, agem ou escolhem e que o *interesse geral* é apenas a soma dos interesses individuais e não um corpo autónomo e dissidente, susceptível de ser por alguém decretado; a importância dada ao processo de troca, ou cataláxia, ao invés da preocupação utilitária/otimizadora encontrável noutras latitudes; à relevância concedida aos processos de mercado percebidos, onde se destaca o processo de descoberta e de empreendedorismo, no mundo real por contraposição aos estados de equilíbrio defendidos pelos arautos do racionalismo construtivista⁹⁰ e, finalmente, a sua preocupação na prestação de uma visão explanatória da ciência económica, concepção essa pouco dada a fenómenos premonitórios e/ou precisos, e por isso potencialmente geradores de um cientismo⁹¹ instrumentalista. Acrescente-se que os austríacos, e Buchanan também, eram avessos à aplicação maciça da metodologia das ciências exactas à ciência económica, ainda para mais quando sabemos que percepções humanas como intenções e propósitos não são jamais matematizáveis ou susceptíveis de serem usadas com êxito como incógnitas numa equação⁹².

Como afirma André Azevedo Alves, o centro de gravidade do programa de investigação da escola austríaca fixou-se desde o início na análise dos efeitos directos e indirectos produzidos pela vontade e acção humanas postas em prática, programa esse que comparava com o da Nova Escola Histórica Alemã, escola essa que representava o corpo de conhecimento à época dominante, e cujo método de centrava na tentativa de fazer emergir leis a partir da análise e ulterior decomposição de padrões e de paradigmas historicamente observáveis. Como a dissecação de Menger não é, como vimos, nem historicista nem eminentemente racionalista, é com ele que renasce o conceito de *ordem espontânea* enunciado pelos filósofos iluministas escoceses do século das luzes e cujo apogeu conceptual será atingido com a intransigente defesa assumida por Hayek. É este conceito de *ordem espontânea*, cuja crença se funda na ideia de que as principais instituições que nos envolvem não resultam de um qualquer plano racionalmente elaborado mas antes se apresentam como corolário não deliberado ou intencionalmente provocado pela acção humana – a moeda e a língua serão porventura os melhores exemplos –, que marcará definitivamente o programa de estudo desta escola de pensamento⁹³.

Friedrich von Hayek foi, mais do que qualquer outro no século XX, o Atlas que suportou o peso do ideário liberal clássico quando, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, os

⁹⁰ De facto, interessa mais aos austríacos, como ao próprio Buchanan, a forma como é feita a viagem que o destino, como se comprova pela leitura de uma nota de rodapé no último terço do capítulo um.

⁹¹ Hayek elaborou a sua mordaz crítica ao cientismo, acompanhado de Frank Knight, enquanto leccionava na Universidade de Chicago, de 1950 a 1962. Esta crítica teve um efeito profundo em Buchanan, e a sua metodologia é prova disso mesmo, cf. Baird, C. (1989), *op. cit.*, pp. 209-219.

⁹² Cf. Boettke, P. (2008), *op. cit.* e Baird, C. (1989). James Buchanan and The Austrians: The Common Ground. In *Cato Journal*, Vol. 9, No. 1 (pp. 201-230). Neste último artigo, Charles Baird faz as pontes e aponta os cruzamentos entre a filosofia política de Buchanan e, consequentemente, da própria escolha pública, e a escola austríaca que, como comprovou, têm grandes similitudes e partilham muito do seu método. A propósito das afinidades metodológicas entre a teoria da escolha pública e a escola austríaca e do terreno comum por ambas pisado, ver Boettke, P., & López, E. (2002). Austrian Economics and Public Choice. In *The Review of Austrian Economics*, Vol. 15, Issue 2-3 (pp. 111-119).

⁹³ Alves, A. A. (2006). *Ordem, Liberdade e Estado: uma reflexão crítica sobre a filosofia política em Hayek e Buchanan*. Senhora da Hora: Edições Praedicare, pp. 49-54.

crentes da liberdade individual e do mercado livre escasseavam e o *mainstream* político e académico se inclinava francamente para a expansão do papel salvífico do Estado.

Hayek era, como Buchanan, dotado de um raro ecletismo. Efectivamente, Hayek desenvolveu trabalhos seminais em várias áreas do saber, como a psicologia – *Sensory Order*, é apenas um exemplo –, teoria política e do direito e ainda economia política.

Na economia política, Hayek defendeu durante boa parte da sua vida, e na fase final ainda com mais veemência, como o prova a proposta de privatizar o dinheiro prevista em *The Denationalization of Money*, que, muito para além da paz contratual, do uso regrado do património e da eficiência produtiva garantidas pela detenção de propriedade privada, são os limites do conhecimento, da razão e da compreensão, bem como a dificuldade inerente à aquisição e tratamento da informação por uma qualquer superestrutura decisora, quando agregados à natureza dos estímulos e incentivos; que estão na base da impossibilidade do planeamento central da economia e da crónica ineficiência que se apresente como corolário da socialização dos factores de produção⁹⁴. Esse estado de ignorância permanente, em que a informação tem tanto de imperfeita quanto de insuficiente, pode apenas ser suprido pela disseminação e ulterior interpretação dessa mesma informação em mercado por indivíduos que, de forma cooperativa e por isso não coerciva, estão desejosos de tomar as melhores decisões possíveis⁹⁵. É a *Cataláxia*⁹⁶. E é notável o seu *insight* de prever que mesmo num Estado sob a *égide da Lei*⁹⁷, como o adiantado em *The Constitution of Liberty*, onde o Governo se encontra constitucionalmente limitado, as liberdades individuais defendidas e em que o voto aclama e pune os políticos, alguns grupos consigam ainda assim sobrepor os seus interesses muito particulares acima dos demais, socializando os custos dos seus benefícios. Exemplos disso são os subsídios dados aos agricultores, regalias garantidas aos sindicalizados e privilégios atribuídos a outros grupos e/ou sectores, protegendo-os por exemplo da entrada de novos *players* em mercado pela força da lei – nomeadamente através da regulação maciça de certas áreas da economia –, mas também através

⁹⁴ Este é o argumento central da obra de *The Road to Serfdom*. Com efeito, Hayek estava convencido que sendo a alocação dos factores impossível de ser determinada por um organismo centralmente comandado, os responsáveis políticos iriam usar o seu falhanço precisamente como argumento justificante da necessidade de verem expandidos os seus poderes, dilacerando pelo caminho as liberdades individuais, cf. Hayek, F. A. (2010[1944]), *op. cit.*. Dito de outro modo, Hayek parecia afirmar que as economias mistas tenderiam naturalmente a ser instáveis e a gerar regimes totalitários, argumento-chave que empiricamente mostrou ser falso, uma vez que uma recente pesquisa logrou demonstrar serem precisamente as economias mistas, em que o Estado gere cerca de metade do PIB, que se assumem como admiravelmente estáveis, cf. Alves, A. A., & Meadowcroft, J. (2014). Hayek's Slippery Slope, the Stability of the Mixed Economy and the Dynamics of Rent Seeking. In *Political Studies*, Vol. 62, Issue 4 (pp. 843–861). Embora os próprios autores afirmem que esta pesquisa não abala os alicerces da estrutura de pensamento Hayekiana como um todo, a verdade é que esta e outras pesquisas semelhantes os abalaram. No entanto, é bom lembrarmos-nos que estão a ser criados, pelos menos no ocidente, défices orçamentais gigantescos que servem sobretudo para financiar o bem-estar e os sistemas de pensões dos mais velhos, que dele usufruem, em desfavor dos mais novos, que o pagam a custos cada vez maiores. Como a maioria dos países ocidentais tem um sistema de segurança social assente no princípio da solidariedade intergeracional, isto quer dizer que os mais novos, quando envelhecerem, mercê da baixa competitividade das economias ocidentais – materializada, e.g., na rigidez do sua legislação laboral e nos elevados custos unitários do trabalho –, do seu crescimento anémico e das condições demográficas adversas – em que paridade entre o número de trabalhadores e reformados se aproxima –, poderão ser confrontados com uma escassez para a qual não se prepararam e achar que essas contribuições não são senão uma mera expoliação. Se o *Welfare State* não for reformado de tal forma que evite a sua própria falência, Hayek ainda poderá, infelizmente, ter razão. Perdeu uma batalha. Neste domínio, veremos se perde a guerra.

⁹⁵ Cf. Hayek, F. (1945). The Use of Knowledge In Society. In *The American Economic Review*, Vol. 35, No. 4 (pp. 519-530).

⁹⁶ Ou ciência da troca, como lhe chamava Buchanan, cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p.144.

⁹⁷ Para esclarecimentos adicionais neste domínio, ver Hayek, F. (1982[1960]). *Os Fundamentos da Liberdade*. São Paulo: Visão.

do custo imposto aos contribuintes por programas estatais de duvidoso alcance. Mais, Hayek parece afirmar que haverá uma relação inversamente proporcional entre a intervenção do Estado na economia e o exercício das liberdades individuais e, na sua obra *The Road to Serfdom*, procura explicar isso mesmo.

Na sua *magnum opus* *Law, Legislation and Liberty*, em três volumes, Hayek incorpora muito do que havia já avançado com *The Road to Serfdom* e *The Constitution of Liberty*. De facto, a obra é mais do que tudo uma representação da legislação vista quer enquanto reprodução da lei antecipada, planeada e construída – *taxis* – quer enquanto lei emergente do uso consuetudinário feito Lei *de facto*, ou *cosmos*. À primeira chamou Legislação, à segunda Lei. Neste, como noutros domínios, incluindo o do Direito, Hayek não esconde que prefere um sistema em que os tribunais julguem através da interacção entre o caso concreto e os casos específicos similares anteriores – jurisprudência –, e prefere-o a um qualquer sistema planificado criado *à priori* pelo legislador.

Os direitos individuais no liberalismo evolucionista de Hayek, termo usado por Viktor Vanberg, têm tanto de direitos naturais quanto de formulações legais positivistas: conforme argui Hayek, nenhum governo começa de um Estado sem lei, ainda que informal⁹⁸. A prova que um sistema de *ordem espontânea* pode gerar resultados melhores que aqueles produzidos por uma ordem fabricada radica na sua percepção que a acção humana é quase sempre mais eficiente que o seu desenho, e que a prova pode ser encontrada nos méritos da *Common Law*, da Língua Inglesa ou da Constituição *de facto* não escrita do Reino Unido.

Para Hayek, o papel do Estado é claro. Este deverá, desde logo, impor o *império da Lei*: esta deverá ser de aplicação universal, e naturalmente não retroativa, e terá forçosamente de impor limites ao próprio Estado, sem os quais as liberdades individuais se poderão ver ameaçadas.

Hayek transformou-se também ele num ardente defensor do mercado livre e da liberdade individual depois de ter sido, até à leitura da obra *Socialismo*, em 1922, de Ludwig von Mises, um socialista fabiano⁹⁹ – chamar-se-lhe-ia *liberal* nos Estados Unidos –. Hayek vê como requisito fundamental do Direito o princípio da aplicação da lei geral¹⁰⁰. Para além disso, preocupou-se com a eficiência dos processos de troca e procurou melhorá-los através da alteração das regras contratuais e não recorrendo à formulação de normas especificamente orientadas de matriz construtivista. Sendo um homem de leis, toma como ideal prático a promoção de uma ordem legal em que a defesa dos direitos individuais esteja consagrada constitucionalmente e as acções do Estado devidamente limitadas¹⁰¹. Finalmente, o Nobel em economia de 1974 distingue, em certo sentido, como Buchanan, entre as *regras da ordem* e as *regras das acções*, ou, em linguagem

⁹⁸ Vanberg, V. (2014), *op. cit.*, p.22.

⁹⁹ Cf. Hayek, F. (1982[1960]). *op. cit.*, p. XIV.

¹⁰⁰ Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 146.

¹⁰¹ Alves, A. A. (2006), *op. cit.*, pp. 191-198.

Buchaniana, entre dois níveis de escolha, um sub-constitucional – escolha dentro das regras – e outro constitucional, ou seja, a escolha das regras propriamente ditas¹⁰².

2.3 – A escolha pública e a análise económica da política

Este subcapítulo torna-se especialmente importante porque acomoda no seu seio a estrutura arquitetónica à volta da qual se erigiu a escolha pública. Nele se verão retratados os mais importantes percursos desta escola, bem como as suas ideias e contributos. Apresentaremos ainda no mesmo os subprogramas de pesquisa que à sua volta foram nascendo, e que devem o seu desenvolvimento ao manto protector que lhe foi ofertado pela escolha pública. Pela sua natureza, não dispensa a sua conjugação com o capítulo três, onde serão apresentados os principais contributos individuais de Buchanan para a emergência deste programa de pesquisa, bem como avançado o seu próprio ponto de vista acerca do nascimento e desenvolvimento do programa.

O olhar monocómico com que se analisa uma determinada matéria pode representar uma vantagem quando a atomização de um determinado objecto de estudo e a tendência da especialização intra-disciplinar a isso obrigam. Prova disso é a cadência que se vem sentindo nas ciências naturais desde a revolução científica sucedânea à *Renascença* e, mais recentemente, nas ciências sociais e humanas, áreas em que a sucessiva e cada vez mais intensa fragmentação das disciplinas clássicas em subdisciplinas é visível a olho nu e em que o objecto de estudo é cada vez mais individualizado e segmentado. No entanto, há que perceber que quando a nossa sondagem reflexiva se centra no estudo de um quadrado, se perde a visão de conjunto do todo corporizada apenas pela observação do cubo a partir de vários ângulos. De pouco valerá conhecer uma face desta figura geométrica se desconhecermos as outras cinco. A tomada de conhecimento desta necessidade foi provavelmente o maior *insight* desta escola de pensamento liberal clássica. Como referem Alves e Moreira, a realidade não é susceptível de ser decomposta em várias frações, dentre as quais emergiria a económica: antes parece existir um olhar económico expansível à totalidade do real¹⁰³, e isso parece fazer toda a diferença. Como afirmam os mesmos autores, é com a teoria da escolha pública que se refazem as pontes entre a ciência económica e a política e se recusa a visão dualista representada pela separação do *homo economicus* do *homo politicus* que poderia fazer esquecer que, em última instância, ambas as disciplinas se debruçam, ainda que com instrumentos e metodologias diferentes, sobre a alocação eficiente de recursos escassos pelos quais todos competem¹⁰⁴. Com efeito, e na mesma linha, é também com esta escola que se autonomizam conceitos até então tratados como indissociáveis,

¹⁰² Vanberg, V. (2014), *op. cit.*, p. 19. A proximidade entre ambos, provavelmente mais vincada do que com qualquer outro autor liberal clássico, merece leituras complementares que, por não caberem no âmbito do objecto que nos propomos estudar, no escusamos a levar a cabo. No entanto, para uma leitura em português, ver Alves, A. A. (2006), *op. cit.*.

¹⁰³ Cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁴ Temos perfeita consciência que se esta é uma definição aceitável no campo da ciência económica, é a mesma bastante discutível no campo da ciência política. Ainda assim, concordamos Alves e Moreira, que o afirmaram, tendo porventura em mente uma perspectiva Schumpeteriana do processo colectivo de tomada de decisões, cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 12.

como o eram os conceitos de *bem governamental* e *bem comum*¹⁰⁵, que foram servindo de justificação à emergente politização do sector privado da economia.

A teoria da escolha pública emerge assim como uma escola de pensamento que adopta a metodologia e a teoria económicas e as aplica não só à análise comportamental dos agentes que interagem no processo político – isto é, de eleitores, de políticos, de legisladores, de burocratas, etc –, mas também às instituições por estes últimos sufragadas, geridas, criadas e mantidas, analisando pois o processo de tomada de decisões coletivas num quadro que se autonomiza e se não submete pois às normais regras de mercado¹⁰⁶. Com efeito, esta escola de pensamento, ao espalhar-se por um vasto conjunto de áreas que até então se isolavam em si mesmas, como são exemplos a ciência política, a sociologia ou a psicologia, acabou não apenas por criar vasos comunicantes entre elas, como por gerar uma nova área de especialização. Como afirma Shughart, a escolha pública pode reclamar para si a proeza de ter revolucionado o estudo do processo de tomada de decisões em democracia, rompendo com a visão até então dominante¹⁰⁷.

Historicamente, as *falhas de mercado* e a correcção das suas *imperfeições* são apontadas como a principal justificação da intervenção do Estado no mercado. Como afirmam Alves e Moreira, era convicção geral que o Estado, com a melhor das intenções e dotado dos meios, informações e capacidades *quasi* extra-sensoriais, interviria e criaria uma solução simultaneamente mais eficiente e justa¹⁰⁸. É contra esta visão imediatista que a obra *Calculus of Consent*¹⁰⁹ surge e se repensa toda a estrutura argumentativa que suporta o edifício construído à volta de uma visão romântica do Estado, como entidade salvífica e capaz de curas miraculosas.

Esta escola de pensamento desafia então as noções clássicas segundo as quais os funcionários públicos e os políticos actuam desinteressadamente no campo da acção colectiva movidos apenas pela vontade de promover o *bem-estar geral* ou de concretizar a *vontade do povo*. Conhecedores que eram dos modelos de maximização de utilidade e de comportamento racional importados de outras disciplinas, e ainda que não negando que as motivações dos agentes são frequentemente muitas e variadas – o altruísmo e a vontade de servir outros não são de todo em todo negados –, os principais teorizadores desta escola assumem que não há razões

¹⁰⁵ Cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p.p 12-14. Nesta linha, ler todo o prefácio da obra para reter uma ideia mais sedimentada da importância da multidisciplinidade que, contudo, não se deve confundir nem com o cientismo nem com a aplicação cega de modelos de análise matemática predictiva, como fomos já referindo.

¹⁰⁶ A importância deste programa de pesquisa emerge do facto de cerca de 50 % de todo o produto interno bruto do país – na maioria das economias desenvolvidas o valor pouco se altera – ser redistribuído pelo Estado. Ninguém negará pois que é fundamental perceber quais as sinapses que se estabelecem entre o plano político e o espectro do mercado, cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁷ Shughart II, W. F. (2008). *Public Choice*. Obtido de The Concise Encyclopedia of Economics: <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>, consultado em 6 de Dezembro de 2014.

¹⁰⁸ Cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 25-26. A falácia deste argumento é notável, e uma vez mais levar-nos-ia a Hayek e ao seu *Road to Serfdom*. Se é verdade que o Estado é onipotente e onisciente, capaz de alocar eficientemente recursos no exacto momento em que eles são necessários, se o Estado tem uma escala de valores que lhe permite separar o justo do injusto e definir o que deve e não deve ser feito – e porquê –, se o Estado corrige os erros do mercado e garante maximização da utilidade; se o Estado é tudo isto, porque é que todos os modelos socialistas, sem excepção, trucidaram liberdades políticas e individuais e ainda assim faliram? Quando se fala em falhas de mercado, devem comparar-se essas supostas falhas com as alternativas existentes e não com um quadro fantasioso derivado mais do sonho e do desejo de quem o formula do que da realidade com a qual se confronta. E, importa dizê-lo, há que apresentar o custo dessa alternativa e explicar quem a vai financiar. E como. E também porquê.

¹⁰⁹ O papel particular de James M. Buchanan, o seu contributo e o seu posicionamento dentro desta escola de pensamento serão dissecados mais à frente no capítulo 3.

para crer que os indivíduos ajam no plano político de forma radicalmente diferente da forma como actuariam no mercado, isto é, através de um conjunto de acções e/ou omissões que, objectiva e consequentemente, os favoreçam. Do ponto de vista comportamental, não há razão objectiva para acreditar que o indivíduo que é egoísta e actua fundamentalmente prosseguindo aquele que entende ser o seu próprio interesse no mercado se travista quando importa decidir colectivamente fora da alçada desta última instituição. A escolha pública desenvolveu então explicações lógicas que nos permitem não só perceber como, em quem e porque votam os eleitores – frequentemente em quem lhe prometer comparativamente mais vantagens –, mas também quais as motivações por detrás do comportamento dos políticos e dos burocratas – eleição e manutenção no poder nos primeiros e progressão e aumento do rendimento no caso dos segundos –.

Não admira então que seja nos indivíduos, e não nas instituições ou representações populares que recorrentemente confundimos com a comunidade – ou comunidades – ou com a própria sociedade, que se centra o seu objecto de estudo. O indivíduo é pois o centro de gravidade da análise, a unidade fundamental à volta da qual tudo gira. Com efeito, a comunidade ou o povo não escolhem: apenas indivíduos, enquanto seres livres e independentes, tomam decisões. A escolha pública desenvolveu assim a sua própria versão de individualismo metodológico, que mais não é que a consagração do princípio que postula que toda a interacção e acção social resulta das escolhas, acções e omissões individuais. Todas as escolhas colectivas são portanto a soma¹¹⁰ do choque e da luta de interesses que emergem das decisões individualmente assumidas por cada ente que participa do processo de tomadas de decisões colectivo. Como aventa Shughart, os processos de decisão privados e colectivos são em si mesmos distintos não porque as motivações dos indivíduos que as assumem sejam dissemelhantes, mas porque as separam um conjunto de incentivos e de constrangimentos que limitam de forma diferente a acção tendente a permitir a prossecução do interesse próprio de cada actor envolvido no processo.

É por isso que Alves e Moreira rejeitam qualquer concepção orgânica de Estado. Defender o contrário seria negar o individualismo metodológico, seria pois admitir que o Estado emergiria como a representação absoluta e fiel da comunidade e que este se comportaria, no momento seguinte ao recrutamento de indivíduos habituados a agir no mercado e dotados de preferências, vontades, motivações e valores próprios, como se fosse uma entidade isenta e imparcial, imune aos interesses de grupos de pressão e da burocracia que o mantém em funcionamento e indiferente ainda à tentação de se manter no poder. Na verdade, só se pediria o impossível aos

¹¹⁰ A soma, neste domínio, não deve ser naturalmente entendida como uma operação matemática *latu sensu*, até porque isso não representa senão uma impossibilidade teórica. Ela é muito mais um agregado de preferências, um intrincado de vontades, cujo emolduramento jamais se poderia ver delimitado numa *função de bem-estar social*. Repare-se que sendo os custos e benefícios de uma escolha colectiva naturalmente subjetivos – lembremo-nos que só os indivíduos escolhem ou agem –, se torna virtualmente impossível fazer essas mesmas escolhas esperando que as mesmas devolvam um resultado optimizado que reconheçamos como uma melhoria de Pareto, isto é, que a alteração produzida origine um estado de coisas em que ninguém se veja prejudicado face ao pretérito e em que pelo menos um agente saia beneficiado. No limite, apenas uma acção colectiva que merecesse consentimento unânime de todos os envolvidos deveria ser levada a cabo se a eficiência e respeito pelos direitos das minorias exploradas fosse o critério usado como definidor da decisão ou julgador do resultado da mesma, conforme se depreende de Baird, C. (1989). James Buchanan and The Austrians: The Common Ground. In *Cato Journal*, Vol. 9, No. 1, p. 225.

indivíduos – na verdade pedir-se-lhes-ia que se anulassem, que deixassem de ser eles mesmos – e o inexprimível a uma entidade que, enquanto agente, nem sequer existe. Não há pois razões para crer que as expressões como *interesse geral*, *bem comum* ou *interesse público* tenham razoabilidade racional ou significado que não o atribuível enquanto ferramenta de arremesso político. O Estado não é senão um artifício institucional criado pelo homem para o servir e para permitir um mínimo de convivência sã numa dada comunidade. No entanto, a forma como os seus processos têm vindo a ser conduzidos, pode deixar a ideia que este pode mais não ser que um instrumento usado por uns para se beneficiarem fazendo tantos outros perderem¹¹¹.

Simplificando, diríamos que é de elementar bom senso considerar que enquanto agente que interage com os demais actores no mercado, o decisor individual tem todo o interesse em dominar um conjunto de informações e de dados que o auxiliem na tomada de uma decisão ótima, eficiente e equilibrada, uma vez que a impreparação ou a deficiente prospeção podem fazer recair sobre ele um conjunto de externalidades negativas que só a ele prejudicarão. No processo de decisão colectivo, os incentivos para uma deliberação informada dependerão em larga medida de um operação matemática que compare os benefícios prováveis, os prejuízos possíveis e os lucros cessantes. Mais, dependendo das regras definidas para que o processo de tomada de decisões colectivas possa operar – falamos de todas aquelas que não o consentimento unânime, como a maioria simples e/ou qualificada –, poderá sempre à minoria ser imposta pela maioria uma decisão¹¹² que, atentos os critérios supramencionados, jamais seria possível ser tomada pelos constituintes desta última no mercado, uma vez que lhe faltariam os instrumentos coercivos capazes de lhes dar cumprimento, acaso as suas deliberações não fossem acatadas¹¹³.

É genericamente aceite que a escolha pública, enquanto programa de pesquisa¹¹⁴, tem origem nas obras seminais de Duncan Black, James M. Buchanan, Gordon Tullock, Mancur Olson, Kenneth Arrow, Anthony Downs e William Riker, todas elas produzidas no final da década de 50 ou início da década de 60. No entanto, há quem identifique as raízes do programa bastante mais atrás¹¹⁵, nomeadamente com as contribuições do Marquês de Condorcet – e do seu *paradoxo do voto* – e ainda de Lewis Carroll, este último um antecessor directo do trabalho de Black¹¹⁶.

¹¹¹ Cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p.53-54.

¹¹² Shughart II, W. F. (2008), *op. cit.*.

¹¹³ Em bom rigor, esta é uma das diferenças entre o processo de mercado e o processo de decisão política: o último faz com que as minorias tenham de suportar as deliberações e os custos assumidos pela maioria, o que nunca aconteceria no processo decisional que tivesse lugar em mercado, cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 30. A maioria pode assim discriminar a minoria.

¹¹⁴ Com efeito, James M. Buchanan identificava a escolha pública não como uma disciplina ou sequer como uma subdisciplina, mas como um programa de pesquisa, cf. Buchanan, J. M. (2003). *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*. Fairfax: Center for Study of Public Choice at George Mason University, p. 1. Também com Paulo Trigo Pereira encontramos idêntica referência, sendo porventura um dos poucos artigos por nós encontrado publicado numa revista científica portuguesa que retrata com fidelidade e com relativo pormenor a teoria da escolha pública, o que não representa um bom presságio quando se trata de analisar a disseminação deste programa de pesquisa no nosso País. Relembremos que uma das razões que avançámos na introdução para justificar a escolha do tema radicou precisamente no relativo desconhecimento entre nós de James M. Buchanan, da escolha pública e do próprio liberalismo clássico. A este propósito ver Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? In *Análise Social*, Vol. XXXII, No. 2 (pp. 419-442).

¹¹⁵ Alves e Moreira, por exemplo, antecederam a sua origem até, pelo menos, a *O Príncipe*, de Maquiavel, na qual o autor italiano fazia a apologia da promoção da conduta imoral sempre que isso se tornasse necessário para conquistar ou manter o poder. Outros pensadores, sublinhavam, sucessivamente, a importância capital ocupada pela descrição fiel do comportamento humano tal como observado por Espinosa, susceptível de preparar o arranjo político-institucional onde interesses diversos e por vezes contraditórios pudessem ser conciliados ou à presunção de que os indivíduos actuam

É Kenneth Arrow, Nobel em economia em 1972, que dá o impulso inicial à teoria escolha pública, com a sua obra *Social Choice and Individual Values*¹¹⁷. Ao generalizar o resultado do paradoxo de Condorcet¹¹⁸, Arrow dispôs-se analisar de que forma poderiam as preferências individuais serem agregadas tendo em vista a optimização das decisões colectivas sucedâneas. Rapidamente conclui que é impossível agregar preferências individuais numa qualquer formulação teórico-matemática – chamar-lhe-ia *função de bem-estar social* – a partir de axiomas de aceitação generalizada. O teorema da impossibilidade, corolário da análise precedente, permite-nos então deduzir que as chamadas *preferências sociais*, que estão na base das políticas públicas, nada mais são do que imposições forçadas executadas por quem tem o poder de as formular e fazer cumprir, disposições coactivas essas que violarão um sem número de vezes as preferências individuais em que se dizem basear. Note-se que, neste caso, as mesmas teriam necessariamente de ser aplicadas compulsoriamente de forma autoritária. A alternativa, uma que respeitasse e não violasse as preferências individuais, teria então de passar pela aceitação tácita da regra da unanimidade¹¹⁹ como método de escolha colectiva, se não para todas, pelo menos para algumas matérias. Arrow permite-se pois terminar a decomposição, na linha da conclusão primária encontrável no paradoxo de Condorcet, afirmando que embora as escolhas individuais sejam racionais, o mesmo não se verifica quando se trata de definir as escolhas colectivas adoptadas em democracia. Usando do individualismo metodológico, afirma que, e do seu ponto de vista, que não havendo forma de comparar diferentes tipos de preferências cujas utilidades serão jamais susceptíveis de serem medidas e, portanto, comparadas; é racional e logicamente impossível ordenar essas mesmas preferências numa escala de valores ou interesses baseadas nas escolhas das unidades básicas que representam as opções individuais¹²⁰.

É interessante introduzir, neste momento e nesta altura, também o *insight* trazido por Mancur Olson. Na linha do que foi sendo dito, era de esperar que na ausência de um mecanismo forte que levasse o indivíduo a sacrificar o seu próprio interesse em função de um interesse maior susceptível de ser assumido por uma colectividade com uma dimensão considerável, ele actuaria

fundamentalmente em causa própria e seguindo os seus próprios ditames, asserção assumida por David Hume, entre muitos outros, cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 31-35. Adam Smith, Pareto e o fundamental Wicksell são reconhecidos também como influências decisivas, para além da escolha pública, também de Buchanan, enquanto ser pensante autónomo incluível nesta escola.

¹¹⁶ Cf. Buchanan, J. M. (2003), *op.cit.*, p. 2 e Pereira, P. T. (1997), *op. cit.*, p. 420.

¹¹⁷ Arrow, K. J. (1951[1963]). *Social Choice and Individual Values* (2d ed.). New York: Wiley. Em bom rigor, inaugura também a teoria da escolha social e abana os alicerces da chamada *welfare economics*.

¹¹⁸ “Condorcet mostrou que indivíduos racionais que tenham preferências transitivas sobre três alternativas (X, Y e Z) podem não conseguir escolher colectivamente qual a melhor alternativa, se elas forem votadas sucessivamente aos pares, utilizando a regra da maioria. É possível que a proposta X ganhe a Y, Y a Z e Z a X. A esta intransitividade da escolha colectiva é dado o nome de «ciclo de votação» e a existência de ciclos introduz a possibilidade de manipulação da agenda, ou seja, estabelecer a sequência de duas votações de forma que a proposta apoiada pelo manipulador da agenda saia vencedora”, Cf. Pereira, P. T. (1997). *op. cit.*, p.428. Simplificando, o que Condorcet afirmou foi que apesar de as preferências individuais serem tendencialmente completas e transitivas, ou seja, constantes, as escolhas colectivas pelos indivíduos assumidas podem não o ser, ou seja, o seu resultado pode ser cíclico. O paradoxo radica exactamente aí, no facto de se digladiarem na maioria as vontades e os desejos distintos dos que as compõem, o que facilmente se entende quando falarmos que une essa mesma maioria um conjunto de denominadores comuns que, uma vez esgotados, deixam emergir as diferenças que apartam os grupos que dela encorpam.

¹¹⁹ Note-se, neste particular, a peculiar semelhança com a matriz unanimista de Buchanan, matriz essa fortemente influenciada pela leitura de Knut Wicksell que, pela sua importância e alcance, desenvolveremos no capítulo quarto, quando falarmos de James Buchanan e do seu papel nesta escola de pensamento.

¹²⁰ Cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 41-42 e Pereira, P. T. (1997), *op. cit.*, p. 428.

essencialmente esperando concretizar pelo menos a parte que lhe importasse na decisão colectiva, ao mesmo tempo que procuraria maximizar os benefícios e minimizar os prejuízos, beneficiando no processo das oportunidades frustradas dos seus concidadãos. Por outras palavras, tornar-se-ia um *free-rider*. Na sua obra *The Logic of Collective Action*¹²¹, Mancur Olson estudou o impacto dos grupos de pressão no processo político. Quando analisava os possíveis ganhos e perdas associados ao *lobby* levado a cabo por consumidores, apercebeu-se que qualquer vantagem conseguida por um deles seria aproveitada por todos. Sendo assim, qual o incentivo de alguns se organizarem e fazerem *lobbying* se o sucesso dos outros lhes poderia trazer retornos líquidos sem esforço? Rapidamente conclui que os grandes grupos como os consumidores e os contribuintes estão relativamente mal representados no espaço público, em parte por causa do *free-riding* e da consequente inaptidão de se agremiarem e formarem um grupo de pressão coeso, enquanto os pequenos grupos, como por exemplo os sindicatos, mercê da restrição de acesso a vantagens conseguidas a todos quantos não forem sindicalizados, tendem a ser super-representados devido não só à profissionalização da sua actividade, mas também ao sistema de incentivos e benefícios que prometem a todos quantos com eles colaborarem. Neste caso, a polaridade inverte-se, e são já as minorias que podem impor custos sérios às maiorias¹²², materializáveis, e.g., na negociação de protecctionismos vários contra a concorrência estrangeira, na regulação do acesso a uma actividade profissional ou no endurecimento do mercado de trabalho, só para citar alguns exemplos de prejuízos importantes a uma maioria desorganizada pela influência exercida junto do poder político por uma minoria alinhada.

Na linha do defendido por Olson, e de entre os vários subprogramas de pesquisa que emergem da teoria da escolha pública, a teoria dos clubes ocupa seguramente um lugar de destaque como uma das suas mais promissoras subdisciplinas. Ao tratar-se de uma área de estudo cujo objecto se centra no fornecimento de um bem ou serviço que se constitui como um modelo híbrido situado algures entre um bem público e um bem privado dito puro, os chamados bens de clube são um dos contributos seminais trazidos por Buchanan para escolha pública, e serão aprimoradamente tratados no capítulo terceiro.

Afinando pelo mesmo diapasão, mas compondo numa frequência diferente, encontramos William Riker, que desenvolveu uma teoria que permitia compreender a formação de coligações de grupos de interesses e da forma como elas permitiam alcançar benefícios múltiplos a todos quantos com eles colaborassem. Na sua obra *The Theory of Political Coalitions*¹²³, Riker conclui que para conseguirem ver transformadas as suas propostas em actos legislativos, os diferentes grupos de pressão não deveriam apostar em grandes coligações mas antes em alianças baseadas num número de agremiações mínimo que permitisse vê-las passadas ou, por outras palavras, numa aliança suficientemente grande para ganhar, mas não tão grande que lhe permitisse manter-se unida e coesa, até porque a manutenção dessa desnecessária aliança acarretaria custos

¹²¹ Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press e Tullock, G., Seldon, A., & Gordon, B. (2002). *Government failure: A primer in public choice*. Washington D.C.: Cato Institute, pp. 37-38.

¹²² Buttler, E. (2012). *Public Choice – A Primer*. London: The Institute of Economic Affairs, p. 35.

¹²³ Riker, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

evitáveis. É William Riker quem transporta a *teoria dos jogos* para a escolha pública e relembra que as decisões individuais dependem em larga medida das decisões tomadas pelos demais actores, ou seja, são por elas influenciadas¹²⁴.

Outras das contribuições inaugurais deste programa de pesquisa foi a de Duncan Black e do seu *teorema do eleitor mediano*. Black concluiu que se as decisões forem tomadas tendo por base a regra da maioria simples, é o voto do eleitor mediano que se torna decisivo. Num espectro político em que os eleitores gravitam entre a esquerda e a direita num sistema de dois partidos, as diferenças entre as propostas de ambos tenderão a ser apenas residuais, uma vez que as propostas dos extremos tenderão elas mesmas a ser rejeitadas com a concentração dos votos ao centro. Como os votos do eleitor mediano decidem as eleições e estas são ganhas por partidos que se viram e se vêem na contingência de agradar aos primeiros para serem eleitos e reconduzidos no cargo, são os temas que lhe interessam que passam a marcar a agenda. Embora a afirmação possa ser ligeiramente imprecisa, o autor de *The Theory of Committees and Elections* declara que a natureza da escolha não é diferente daquela que tem lugar em mercado quando o objectivo é votar. Na política, como no mercado, podemos fazer então tanto as melhores escolhas como seleccionar a menos má das alternativas¹²⁵.

Vem de Anthony Downs outra das contribuições fundadoras do programa de pesquisa representado pela escolha pública. Com efeito, é da pesquisa de Downs que emerge a ideia que haveria de fazer escola segundo a qual o exercício do voto é, em si mesmo, um acto irracional. Para justificar esta afirmação, o autor de *An Economic Theory of Democracy* declara que sendo praticamente impossível vir a ser o voto de um só eleitor a decidir uma eleição – ao senso comum e a análise probabilística provam-no rapidamente –, então é legítimo considerar que os custos inerentes à formulação de uma tomada de decisão informada – através da leitura do programa de governo, do perfil do candidato, do exame às promessas feitas, etc. – são em muito superiores aos benefícios expectáveis. A conclusão lógica que se pode então tirar é então que esse actor tenderá ou a abster-se de votar ou a votar de forma relativamente desinformada¹²⁶ e a desconhecer, em larga medida, tanto os candidatos quanto as suas propostas. É seguro afirmar, nesta linha de raciocínio, que não é a abstenção que nos deve admirar, mas sim o facto de, apensar de tudo, haver tanta gente a votar¹²⁷.

A somar aos contributos que figuram na primeira linha da criação da escolha pública enquanto escola de pensamento ou programa de pesquisa, Tullock dá também o seu contributo com a alegoria dos *agricultores-eleitores*. Na prática, o que Tullock afirma é que impossível

¹²⁴ Buttler, E. (2012). *Public Choice – A Primer*. London: The Institute of Economic Affairs, p. 36.

¹²⁵ Black, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹²⁶ Note-se que este ponto de chegada não é necessariamente aceite por todos, nem sequer no universo liberal clássico. Brennan e Lomasky, por exemplo, ainda que reconhecendo o mérito da análise de Downs, apresentam como motivações importantes para o exercício do voto o sentimento de cumprimento de um dever que entendem ser cívico, a sensação de acertar as contas beneficiando um partido ou penalizando outro, o exercício do sentimento de pertença a um grupo e/ou comunidade, etc., cf. Brennan, G., & Lomasky, L. (1993). *Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference*. New York: Cambridge University Press. É verdade que o voto é, do ponto de partida Downesiano, um acto irracional, o que não implica que o vazio deixado pela irracionalidade não possa ser ocupado pelas motivações supramencionadas, até porque essa manifestação é, como afirma Shughart, uma forma barata, rápida e consequente de expressar a nossa vontade, cf. Shughart II, W. F. (2008), *op. cit.*

¹²⁷ Downs, & Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

antecipar que cada um destes agricultores, de quem se espera um acordo colectivo que permita a manutenção das estradas secundárias – cuja responsabilidade, por contraponto às vias principais, incumbe à comunidade – que interliguem as suas quintas até às estradas principais; não tente obter para si o maior benefício pagando por ele o mínimo possível. Dito de outro modo, o que se aguarda que aconteça é que cada um tente ver a sua estrada arranjada sem contribuir para o arranjo da via do vizinho, o que redundará num fracasso geral do processo de manutenção da infraestrutura estradal. Se houver a prática de *loggrogging*¹²⁸, vários tipos de acordos serão estabelecidos entre os agricultores. Se a prática advinda do imperativo categórico Kantiniano¹²⁹ fosse seguida, cada um votaria a manutenção da estrada alheia como se fosse a sua, esperando naturalmente que outros agissem exactamente da mesma. Como a regra tenderia a ser a rentabilização do capital, o jogo passaria por fazer uma sucessiva análise entre benefícios e prejuízos. Na visão de Tullock, os *kantinianos* que seguissem a regra derivada do imperativo categórico seriam explorados pelos que se preocupavam apenas com maximização dos seus lucros – Tullock chamou-os mesmo de maximizadores – de tal forma que, como afirma o autor do artigo *Problems of Majority Voting*, uma coligação de 51 destes maximizadores podia fazer reféns um grémio de 49 kantinianos, pagando estes últimos os custos da manutenção das estradas dos primeiros sem que vissem as suas conservadas¹³⁰. No seguimento daquela que já havia sido uma proto-conclusão de Arrow, uma decisão aparentemente democrática podia criar não só uma exploração de uma maioria por uma minoria – com 51/49 o próprio conceito de maioria esbate-se – como um resultado subóptimo no que à utilização dos recursos dissesse respeito, uma vez que, como afirmam Alves e Moreira, era expectável que com receitas gratuitas advindas dos Kantinianos fossem gastos muito mais recursos na manutenção das estradas dos maximizadores do que eles próprios estariam dispostos a suportar no caso de as custearem directamente¹³¹. Há várias lições que se podem retirar desta alegoria. Se a primeira é que a maioria simples¹³² não é definitivamente a melhor forma de alocar recursos¹³³, já segunda permite-nos especular da dificuldade de alocar centralmente esses mesmos recursos de forma eficiente e racional quando, e utilizando para esse exercício a extrapolação, nos permitimos comparar a complexidade de um processo envolvendo 100 entes para o campo da tomada de decisões no espectro político susceptível de afectar a vida de milhões. Nestas condições podemos antever a dimensão

¹²⁸ Por *loggrogging* devemos entender o processo de permuta de favores, normalmente associados à troca de votos nas assembleias legislativas, e correspondente à votação favorável de diplomas com cuja aprovação, em tese, os deputados, congressistas ou senadores que os votam poderiam nem concordar, mas que aceitam e perceberem que ser o preço a pagar para poderem ver os seus próprios projectos passados. É, pois, um processo especial de permuta de favores. Legal.

¹²⁹ Para efeitos de compreensão da alegoria apresentada por Tullock, por Kantiniano devemos entender todo aquele que age de tal forma que espera que do resultado da sua acção possa emergir uma lei universal. Dito de outro modo, a variante do imperativo categórico antencionado resulta da reflexão Kantiniana acerca de filosofia moral – originadora da ética deontológica homónima – e pode ser melhor entendida na materialização da obrigação que cada homem se força a cumprir por achar que o valor moral da acção reside na sua intenção de cumprimento do dever, e não no cálculo dos seus ganhos e perdas potenciais.

¹³⁰ Tullock, G. (1959). *Problems of Majority Voting*. In *Journal of Political Economy*, Vol. 67, No. 6, p. 574.

¹³¹ Cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 45-47.

¹³² Tullock, G. (1959), *op. cit.*, p. 579.

¹³³ Uma vez mais, conclui-se que a maioria qualificada, a quase unanimidade ou mesmo a unanimidade, na linha Wickselliana, pese embora aumentassem o tempo e a complexidade do acordo, fariam diminuir o desperdício de recursos e a possibilidade de exploração das minorias, ao mesmo tempo que permitiriam uma muito maior tradução das preferências individuais nas decisões colectivas finais.

quimérica que envolve o processo de tomada de decisões colectivas assumidas pelo Estado e arguir da sua racionalidade e razoabilidade.

É com Schumpeter¹³⁴ que a política perde definitivamente o brilho romanceado com que ia sendo pincelada pelos que haviam esquecido Maquiavel ou pelos que não se reviam nas suas proposições. Com efeito, desde que o economista austríaco definiu o processo político como sendo um processo competitivo em que políticos e partidos se digladiam entre si para conquistarem, manterem e dilatarem o poder, muito mudou na economia política e nas demais disciplinas que constituem as ciências sociais. Depois dele e, naturalmente, antes dele com Maquiavel e com o seu ideal do prosseguimento da acção política despida de preceitos morais; já não mais se tiveram os políticos como promotores desinteressados do interesse público ou como representantes da dita vontade geral popular, noção que vinha dos tempos de Rousseau. A democracia era uma luta aberta pelos votos do povo, em que o objectivo era alcançar, manter e, se possível, reforçar e expandir o poder entretanto conquistado. As promessas quiméricas e dispendiosas não devem, neste domínio, ser compreendidas se não como condição necessária para o ente político atingir o seu fim¹³⁵.

O programa de pesquisa da escolha pública abraça também os domínios até há pouco exclusivos da ciência política. Efectivamente, em sistemas políticos como o norte-americano, os eleitos, com base nessa delegação de poder de decisão que exhibe a democracia representativa, passam a ter fortes incentivos para proteger e preservar regalias e programas dos distritos pelos quais foram eleitos, independentemente do seu grau de razoabilidade ou do quão nefastos para o conjunto nacional esses pacotes legislativos possam ser. Note-se que o pagamento dos mesmos é frequentemente levado cabo por cidadãos de outros distritos ou Estados que jamais poderão usufruir desses programas. Que a maioria podia já explorar uma minoria, nomeadamente no plano fiscal, já o sabíamos pelo menos desde o tempo de Knut Wicksell, cujo (re)descobrimento se deve em larguíssima medida a James M. Buchanan. O que os pioneiros da escolha pública fizeram foi deixar claro que a minoria podia também ela impor custos à maioria.

Estas minorias ou pequenos grupos bem organizados ou com altíssima capacidade de pressão e de manifestação de interesses junto dos decisores, são capazes de defender melhor a sua agenda do que grupos substancialmente maiores mas mais heterogéneos e menos bem preparados. Como alguns desses pequenos grupos acabam por conseguir passar a sua mensagem de uma forma muito eficaz, susceptível até de convencer os futuros pagadores do seu privilégio a votar no candidato que defenderá em sede legislativa própria o seu *mix* de interesses, quer legislativos, quer regulatórios¹³⁶; não cremos pois ser excessivo concluir, como Shughart, que

¹³⁴ E com a sua monumental obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Ver Schumpeter, J. A. (1961[1942]). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

¹³⁵ Cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 35-37.

¹³⁶ Os melhores exemplos dizem respeito aos subsídios atribuídos a determinados grupos – o dos agricultores representa talvez o caso-escola – ou às tarifas alfandegárias usadas para proteger sectores da concorrência internacional ou mesmo local. No primeiro caso, os consumidores vêem-se não só na contingência de transferir parte do seu rendimento para agricultores já relativamente privilegiados, acto que impõe pesados custos à maioria em favor de uma atomizada mas bem organizada minoria; mas também impede a entrada de novos actores nacionais e internacionais que promoveriam, através da competição e da inovação, um abaixamento dos preços e a libertação de capital para o aumento do investimento nessa

a democracia representativa poderá mais rápido do que tarde levar à ditadura da minoria¹³⁷. Partindo de um cenário em que estas propostas tinham pouca probabilidade de serem viabilizadas de forma isolada, representantes de estados federados em que os seus pequenos mas poderosos grupos de pressão pretendem ver passados subsídios para uma determinada actividade unem-se a eleitos de outras unidades federadas cujas minorias organizadas ambicionem aprovar legislação que regule uma determinada actividade da forma que mais lhes convier. Repare-se que este é um casamento por conveniência, em que os envolvidos congregam esforços não porque concordem com as propostas uns dos outros, mas porque entendem ser o preço a pagar pela aceitação dos seus próprios projectos. É o *logrolling*, e este é o processo pelo qual este conjunto maciços de diplomas permitem que estas minorias vão satisfazendo os seus caprichos individuais à custa de uma factura cada vez mais pesada imposta aos contribuintes que, ou nem se apercebem o que pagam ou sequer porque pagam ou que, no limite, desconhecem que parte precisamente do seu voto a viabilização de tais alterações legislativas susceptíveis de, fossem elas conhecidas e aquilatadas pelos eleitores, serem consideradas até como práticas imorais. Este tipo de permuta é, no entanto, encontrável em todos os regimes políticos democráticos, qualquer que seja o seu sistema de governo.

Tullock, que identifica trocas de votos explícitas e implícitas – no primeiro a identificação da troca de votos é clara e denunciada, sendo que no segundo, bastante mais complexo, o processo de troca se encontra dissimulado e embrulhado num pacote legislativo mais vasto, como acontece por exemplo na negociação de um orçamento de Estado –; não diaboliza o conceito ou sequer a prática, usando para tanto o exemplo de uma construção em Tucson, Arizona, cuja obra melhoraria em muito a situação da cidade e pouco se notaria caso o financiamento fosse obtido através de um imposto federal. No entanto, rapidamente se percebe que a extensão desenfreada deste tipo de trocas, conjugadas com a falta de racionalidade que a apresentação de um projecto de investimento público desacompanhado do respectivo custo e da ulterior forma de financiamento encerram; podem trazer mais desvantagens que benefícios, considerando o facto de frequentemente estes serem percepcionados como programas em que os benefícios se concentram em torno dos interessados e cujas despesas pairam e se disseminam por todos quantos pagam impostos e desse fardo se nem apercebem. Não é difícil pois perceber que

ou noutras áreas. Note-se que os impostos recolhidos pelo Estado são também bastante inferiores às transferências que este impõe aos contribuintes, pelo que podemos estar perante uma pura redistribuição coactiva de rendimentos em que os relativamente mais abastados são beneficiados em detrimento daqueles a quem a medida deveria até proteger e beneficiar, cf. Sumner, D. (2008). *Agricultural Subsidy Programs*. Obtido de The Concise Encyclopedia of Economics: <http://www.econlib.org/library/Enc/AgriculturalSubsidyPrograms.html>, consultado em 14 de Abril de 2015 e Tullock, G., Seldon, A., & Gordon, B. (2002). *op. cit.*, pp. 40-41. No segundo caso, os economistas sabem que qualquer tentativa de impor barreiras alfandegárias para proteger uma actividade instalada tem mais custos que benefícios. Desde logo porque desincentiva a empresa protegida a melhorar o seu desempenho, o que só piora a sua situação, pois torna-a menos competitiva. Em segundo lugar porque obriga consumidores indefesos a pagar mais por um produto que poderiam adquirir por um custo menor. Em terceiro lugar porque esse acto de protecção frequentemente provoca retaliações dos países que se sentem lesados, o que faz diminuir o comércio internacional e tem como consequência imediata a diminuição brusca da eficiência com que as trocas se realizam. Em quarto lugar, porque uma política consertada de protecção torna a divisa do país exportador de tal forma rara, e portanto cara, que as suas exportações se tornam demasiado dispendiosas e rapidamente dispensáveis. Em último lugar, porque os países com maiores taxas alfandegárias são quase sempre os menos desenvolvidos. Quando se tomam decisões deste tipo, é bom que se meçam as suas consequências, cf. Blinder, A. (2008). *Free Trade*. Obtido de The Concise Encyclopedia of Economics, Library of Economics and Liberty: <http://www.econlib.org/library/Enc/FreeTrade.html>, consultado a 14 de Abril de 2014.

¹³⁷ Shugart II, W. F. (2008), *op. cit.*

comportamentos deste tipo rapidamente produzem situações de desperdício e ineficiência, para além do sempre presente dilema moral que lhe subjaz e que se esteia na pergunta seminal: valerá tudo em política?¹³⁸ Voltemos pois a concentrarmo-nos no fenómeno do desperdício e da ineficiência. Como avança Tullock, a diminuição dos constrangimentos atrás elencados poder-se-ia conseguir apenas através da diminuição da despesa produzida pelo Estado em nome do *bem-estar geral* – ou, em linguagem de escolha pública, da noção de interesse público do *cabinet* e dos *public servants* que, sucessivamente, idealizam e aplicam as políticas públicas aprovadas –, até porque esse desagravamento da despesa pública implicaria necessariamente que os grupos de pressão e de interesse retirassem um benefício menor da sua actividade de lobbying¹³⁹. O problema reside então na capacidade de afrontar os interesses instalados que, como fomos vendo, para além de estarem muito bem relacionados – nomeadamente através de contribuições líquidas para as campanhas de administrações que ficam depois condicionadas –, têm um forte incentivo para se defenderem de ataques, de forma a manterem e expandirem o seu vasto leque de regalias e privilégios¹⁴⁰.

Como se foi vendo, o objecto da escolha pública espalha-se por um vasto conjunto de temas cujo estudo se foi, com o tempo, autonomizando, constituindo-se depois como subprogramas da escolha pública.

Esquecidos por muito tempo e considerados apenas uma peça menor na extensa, densa e quase inexpugnável muralha que representa a administração pública, é com este programa de pesquisa que renasce decisivamente o estudo do comportamento daqueles a quem compete a aplicação das medidas votadas e aprovadas: falamos da burocracia¹⁴¹.

Até ao aparecimento da abordagem da teoria da escolha pública, e seguindo sobretudo lógicas mais ligadas ao ramo sociológico das ciências sociais, tendia a pensar-se no burocrata como um indivíduo cujos objectivos se esgotavam na promoção, de forma mais ou menos desinteressada, do *bem-comum* e do *interesse público*, ou seja, uma espécie de autómato totalmente desprovido de interesses individuais¹⁴². Por seu turno, Anthony Downs teorizou que os burocratas, como todos os demais agentes – económicos – da sociedade, são motivados pela

¹³⁸ A aprovação de uma medida, que um político ache importante, justifica de *per se* a aprovação de uma outra que esse mesmo decisor político entenda ser nociva e que, no limite, poderá até eliminar marginalmente as vantagens previstas com a aprovação da medida por si mesmo proposta? Para o campo da ética, entendida como deve ser como uma reflexão pessoal ou corporativa sobre a moral, fica esta questão deontológica, para a qual alguns autores incluíveis na escola de pensamento liberal clássica que é escolha pública, incluindo Buchanan, até têm um projecto de resposta. Para uma extensão da análise a este tema, ver Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 74-75 e Tullock, G., Seldon, A., & Gordon, B. (2002). *op. cit.*, pp. 34-35.

¹³⁹ Note-se que nas notas conclusivas relativas ao capítulo do *logrolling*, Tullock afirma que o sucesso da redução de impostos promovida pela administração do Presidente Ronald Reagan se deveu em parte à sua capacidade de eliminar, no processo, deduções fiscais a grupos de interesse. Foi dessa forma então libertado capital que permitiu o desagravamento fiscal aos cidadãos e às famílias, cf. Tullock, G., Seldon, A., & Gordon, B. (2002). *op. cit.*, p. 41.

¹⁴⁰ Cf. Tullock, G., Seldon, A., & Gordon, B. (2002), *op. cit.*, pp. 29-41 e Alves, A.A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 74-75.

¹⁴¹ Depois de Jacques de Gournay ter, ao que se julga, cunhado o vocábulo, de John Stuart Mill ter alertado para o risco real de uma burocracia poder evoluir para uma pedantocracia e de Max Weber ter redigido em *Economia e Sociedade* o primeiro conjunto de considerações susceptíveis de conterem uma análise racional do fenómeno comportamental associado, é com Anthony Downs, Ludwig von Mises, Gordon Tullock e com William Niskanen que emergem as pesquisas cujo objecto e respectivas conclusões integram o corpo doutrinário principal do estudo do comportamento burocrata na teoria da escolha pública. No que concerne a Stuart Mill, ver Mill, J. S. (1977). *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume XIX - Essays on Politics and Society Part II, Considerations on Representative Government*. Toronto: University of Toronto Press, p. 104.

¹⁴² Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 109.

prossecução dos seus próprios interesses, senão no todo, pelo menos em parte do tempo, tendo-se proposto a analisar não só o processo de tomada de decisões mas também, e se possível, as regras de previsão de comportamento burocrático que seriam provavelmente encontráveis naquele tipo de organização¹⁴³. Uma definição possível é a avançada por Ludwig von Mises, que descreveu gestão burocrática como sendo «o método aplicado à condução dos assuntos da administração cujo resultado não tem retorno ou valor monetário no mercado»¹⁴⁴. Com efeito, acrescenta Mises, o produto tem valor, não tem é preço de mercado, uma vez que a sua transacção se torna impossível. Gerir burocraticamente é, pois, superintender assuntos que não podem, pelas suas características intrínsecas e extrínsecas, ser analisadas e balanceadas pelo cálculo económico a que se encontra sujeito qualquer bem ou serviço no mercado. Gordon Tullock¹⁴⁵, um dos *founding fathers* da teoria da escolha pública, pôde perceber através da sua própria experiência como funcionário do Departamento de Estado dos EUA, qual a forma como se comporta uma estrutura burocratizada, tendo aproveitado essa mesma estadia para desenvolver um modelo de escolha racional de relações hierárquicas entre os indivíduos numa organização não sujeita às normais regras de mercado¹⁴⁶.

Quais serão, então, e face ao enquadramento já delimitado, as motivações que guiam o burocrata? De entre muitas que seriam facilmente aqui vertidas, destacam-se a procura do rendimento financeiro associado, de poder, da possibilidade de se verem promovidos¹⁴⁷, de eventuais regalias ligadas aos cargos, de baixos níveis de aborrecimento/preocupação associados, bem como a segurança proporcionada pelo emprego¹⁴⁸. Independentemente dos pontos nevrálgicos tocados pelos estudos levados a cabo por qualquer um dos autores imediatamente citados e das respectivas linhas de investigação, certo é que o burocrata detém um poder considerável¹⁴⁹ e é quem, na prática, pode decidir da aplicabilidade¹⁵⁰ ou não das políticas

¹⁴³ Downs, A. (1964). *Inside Bureaucracy*. Santa Monica: RAND corporation, pp. 1-2, acessível em <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P3031.pdf>.

¹⁴⁴ Mises, L. v. (1944). *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, pp. 47-48.

¹⁴⁵ Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington: The Public Affairs Press.

¹⁴⁶ Niskanen afirma que a visão de Tullock mudou o paradigma de estudo da burocracia que, até então, se centrava na confusa fusão de agregados normativos derivados da obra de Max Weber, miscigenados com as visões ético-idealistas da administração pública imaginada por Woodrow Wilson, cf. Niskanen, W. A. (2012). Gordon Tullock's contribution to bureaucracy. In *Journal of Public Choice*, Vol. 152, Issue 1-2, p. 97.

¹⁴⁷ No tocante à questão da promoção numa organização burocratizada, é notável o contraste com a tendência meritocrática encontrável numa organização privada que produza um bem e/ou serviço com um determinado valor de mercado de que dependa a sua sobrevivência. Na realidade, Tullock tentou perceber quais as razões/características distintivas entre os graduados de *West Point* que permitiram a alguns, e só a alguns, serem promovidos ao posto de Brigadeiro-general, quando apenas 10% dos Coronéis o conseguiam. Concluiu que mais importante que uma longa experiência de combate acompanhada do respectivo reconhecimento de mérito ou do currículo académico em *West Point*, o que aumentava as probabilidades de promoção era o trabalho de *staff* e as competências demonstradas na retaguarda. Dentre elas destacam-se não só a popularidade entre os seus pares e a existência de uma pequena experiência em combate, preferencialmente acompanhada de um pequeno arranhão, mas também, e sobretudo, o facto de serem *horseholder's* – ajudantes de campo – de Oficiais de alta patente. Tullock confirmou assim as suas suspeitas, cf. Niskanen, W. A. (2012), *op. cit.*, pp. 99-100 e Tullock, G. (1965), *op. cit.*. Para uma versão condensada das indagações de Niskanen sobre a temática, ver Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

¹⁴⁸ Cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p.111.

¹⁴⁹ A emergência deste novo *player* foi antecipada por Bertrand de Jouvenel em 1949. Numa série de duas palestras apresentadas no *Corpus Christi College*, em Cambridge, conhecidas por palestras Boutwood, De Jouvenel alertou para a transferência de poder de indivíduos livres no mercado para esta nova classe em franca expansão, alimentada pelas grilhetas criadas pelo Estado que limitavam a acção de homens livres, cf. De Jouvenel, B. (2012). *Ética da Redistribuição* (2ª ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil. Não nos esqueçamos que, como disse Trotski, quem for responsável pela redistribuição não se esquecerá de si próprio quando o momento chegar.

públicas no entanto aprovadas. Niskanen, ao desenvolver esta premissa, apercebe-se que as estruturas burocráticas usam frequentemente a sua informação, conhecimentos e experiência acumulada para tentarem maximizar o orçamento atribuído através da ascendência técnica exercida sobre estrutura directiva superior razoavelmente mais permeável, mal informada e que apenas temporariamente ocupa o poder. É esta maximização orçamental que permite que as motivações já elencadas se possam ver cumpridas¹⁵¹.

Por contraste às posições que fomos vendo reflectidas aquando das análises das escolas de pensamento liberais clássicas, é relativamente consensual na escolha pública que se torna necessária a existência de um artifício institucional que, na linha da teoria de Estado avançada por Adam Smith¹⁵², defenda a propriedade privada, mantenha a paz e a ordem e que dirima conflitos de natureza privada entre actores individuais. Se assim fosse, seria necessária apenas uma pequena quantidade do produto nacional para que o mesmo pudesse funcionar. No entanto, e em regra, praticamente todos os Estados desenvolvidos redistribuem entre um terço e metade do produto interno bruto. A dimensão dos gastos públicos só reforça a necessidade de se perceber como são tomadas as decisões colectivas, uma vez que até aí toda a teoria económica se destinava apenas a analisar as relações que se estabeleciam num outro artifício institucional onde se operam trocas não coactivas que designamos por mercado que, agora, rivaliza com o próprio Estado na quantidade de capital que gera e movimenta. A intervenção do Estado na economia é frequentemente apresentada como uma intervenção geradora de resultados sociais mais eficientes e destinada a repor equilíbrios destruídos pelo processo de mercado. Para além disso, a justificação mais frequentemente avançada para realizar essa mesma intervenção¹⁵³, radica na existência de bens públicos¹⁵⁴, de externalidades¹⁵⁵, do poder do mercado ou da existência de

¹⁵⁰ Ou, para ser mais preciso, do grau de eficiência com que as medidas são implementadas, desde que analisado do ponto de vista de quem as desenhou e formulou, e do nível de sucesso ou insucesso pelas mesmas gerado.

¹⁵¹ Segundo Shughart, estudos mais recentes mostram que as estruturas directivas, tendo-se apercebido da influência das estruturas burocráticas no sucesso final dos actos legislativos por si promovidos, têm limitado o seu grau de discricionariedade ao nomearem, e.g., para posições-chave, elementos da confiança da casta dirigente. Ao que parece, a forma como se comporta um determinado departamento burocratizado, depende hoje grandemente da organização política que o superintende, cf. Shughart II, W. F. (2008), *op. cit.*

¹⁵² “(...) *Little else is requisite to carry a state to the highest degree of opulence from the lowest barbarism, but peace, easy taxes, and a tolerable administration of justice: all the rest being brought about by the natural course of things* (...)”, citado por Dugald Stewart numa palestra em 1755.

¹⁵³ Cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 55 e ss.

¹⁵⁴ Como afirma Tyler Cowen, a relativa imperfeição do mercado tem de ser balanceada com a correspondente imperfeição da intervenção Estatal. Ainda que considerando os critérios da não-rivalidade e da não-exclusão que os caracterizam, o autor afirma que há muitas áreas onde a solução seria muito mais eficiente se fossem delimitados direitos de propriedade sobre áreas e/ou actividades – a propriedade privada de um lago ou rio evitaria com certeza a sua contaminação e/ou poluição –, embora reconheça que haja áreas em que parecem não existir alternativas eficientes, como é o caso da defesa nacional. Outro exemplo é o representado pela impossibilidade de se definirem direitos de propriedade para o ar que, sendo fundamental para a protecção da camada do ozono, ficaria sem qualquer tipo de protecção se não existisse a regulação estatal. Em todo o caso, o autor reafirma que a ineficiência do Estado na sua prestação se fica a dever essencialmente à natureza burocrática da sua administração, à *accountability* que os políticos prestam a eleitores mal-informados e aos fracos incentivos que se lhes apresentam para agradar aos *consumidores*. Para além disso, grupos de pressão podem distorcer o processo de fornecimento de bens públicos pelo Estado, na forma de bens e/ou serviços, ofertando-os muito para além da quantidade óptima necessária. Note-se que no processo o Estado força alguns cidadãos a contribuir para o pagamento de bens ou serviços esses para cuja prestação ou concessão nunca foram chamados a pronunciar-se. A prestação de bens e/ou serviços pelo Estado deve então fazer-se, na opinião do autor, apenas quando manifestamente não restar forma de os fornecer privadamente ou quando for absolutamente impossível determinar a definição de um direito de propriedade, cf. Cowen, T. (2008). *Public Goods*. Obtido de The Concise Encyclopedia of Economics. 2008. Library of Economics and Liberty. Consultado em 13 de Abril de 2015 e retirado de: <<http://www.econlib.org/library/Enc/PublicGoods.html>>.

informação assimétrica que, como já vimos, com a corrente anarco-capitalista, nem sequer representa uma visão consensual no universo liberal clássico¹⁵⁶. A questão das falhas de governo, por oposição à visão maniqueísta representada por todos quantos advogam que intervenção do Estado se destina a resolver as imperfeições do mercado, passa a ser o centro de gravidade do ideário do programa de pesquisa. Não há, do ponto de vista dos teóricos da escolha pública, qualquer razão para assumir, à partida e incondicionalmente, que a intervenção num mercado imperfeito levada a cabo por indivíduos também eles imperfeitos, agindo em nome de um mais ou menos mal definido *interesse geral*, melhore a situação anterior, muito menos que a optimize. Com efeito, importa que cada vez mais relembremos Bastiat e a sua memorável expressão "*Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas*"¹⁵⁷ ou, em português, *o que se vê e o que não se vê*, para nos lembrarmos que a intervenção e a regulação estatais, do ponto de vista da escolha pública, para além de visão idealista que as encima – que contrasta fortemente com a visão racional e pragmática que deveria encimar uma acção desta natureza –, aparentam produzir frequentemente efeitos mais nefastos que aqueles que a intervenção procurou debelar. E tudo isto com custos muito superiores àqueles praticados em mercado, porque para além de se dividirem por muitos – os contribuintes podem ser milhões –, praticamente nunca são contabilizados e/ou explicados, vencendo pois junto do público em geral a ideia da gratuidade da intervenção, geradora ela mesma de uma demanda popular por intervencionismo adicional.

Uma das mais importantes subdisciplinas da disciplina, ou subprograma do programa corporizado pela escolha pública – como Buchanan gosta de o tratar –, acabou por ficar conhecido como *rent-seeking* ou, em português, *extração/saque de rendas*. Embora só tenha adquirido essa designação quando Anne Krueger cunhou o termo no seu artigo de 1974 intitulado *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*¹⁵⁸, é com a obra de Tullock e com o seu artigo de 1967

¹⁵⁵ Conforme afirmam Carden e Horwitz, "externality problems are market 'failures' only in comparison to the perfectly competitive model's equilibrium. In other words, the 'failure' here is not that markets 'do not work' in practice, but that they fail to live up to a blackboard ideal." Em teoria, e sendo as externalidades os efeitos produzidos por uma acção ou omissão em mercado e cujas consequências, positivas e/ou negativas, se fazem sentir muito para além dos indivíduos em cuja acção ou omissão se viram originados; o todo-poderoso e onipotente Estado ver-se-ia obrigado a intervir para promover e incentivar as externalidades positivas e para regular ou penalizar as externalidades negativas, o que coloca diversas questões. A primeira diz respeito à definição do que é bom e mau, certo ou errado, *interesse público* e *interesse comum* que, como fomos já vendo, resulta de visões altamente parciais e subjectivas. A segunda tem que ver com a capacidade das políticas públicas ou do processo regulatório produzir os efeitos esperados aquando da sua formulação, e isto partindo do princípio que o estudo técnico que lhe deu origem havia sido bem executado e blindado da influência dos grupos de pressão e/ou interesse. A terceira é que importa comparar as falhas de mercado com as falhas de governo, avaliar-lhes os custos e decidir qual o menos nocivo. Note-se que também aqui a definição de direitos de propriedade, bem delimitados, podem proporcionar uma solução mais eficiente do que aquela produzida pelo Estado, como o demonstra o *Teorema de Coase*. Isto, está claro, na ausência de custos de transacção significativos e assumindo a natureza essencialmente voluntária dos acordos assumidos. Para esclarecimentos adicionais e para uma melhor compreensão dos fenómenos relativos ao poder do mercado e à informação assimétrica, ver Carden, A., & Horwitz, S. (2013). Is Market Failure a Sufficient Condition for Government Intervention? Obtido de *Library of Economics and Liberty*. Consultado em 15 de Abril de 2015 e obtido de: <<http://www.econlib.org/library/Columns/y2013/CardenHorwitzmarkets.html>>

¹⁵⁶ A necessidade desse grau mínimo de colectivização, para além dos já falados David Friedman e Murray Rothbard, é contestada ainda por autores como Hans-Hermann Hoppe, Bruce Benson, Randy Barnett ou Anthony de Jasay.

¹⁵⁷ Para uma visão na diagonal de algumas obras de Frédéric Bastiat, precursor de um liberalismo clássico surpreendentemente moderno para alguém que viveu na primeira metade do século XIX, nomeadamente aquela onde expôs primeiramente a famosíssima falácia da janela partida, mais tarde recuperada e desenvolvida por Henry Hazlitt na sua obra *Economia numa única lição*, ver Bastiat, F. (2010). *Frédéric Bastiat* (2ª ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, pp. 21-25.

¹⁵⁸ Neste artigo, aflora-se já a teia proteccionista em que os grupos de interesse se vão conseguindo enredar, protegendo-se assim das importações vindas de indústrias mais competitivas que as suas, passando a conta desse privilégio à população cujo consumo se vê encarecido. Mas Krueger leva muito mais longe a sua dissecação, analisando a intervenção

titulado de *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*, que o *rent-seeking* nasce enquanto subprograma da escolha pública¹⁵⁹. Note-se que o termo renda, que foi pela primeira vez utilizado pelo economista clássico britânico David Ricardo, foi definido como sendo o pagamento em excesso requerido por um factor de produção para se manter em uso¹⁶⁰ ou, dito de outro modo, uma remuneração acima do que qualquer uso alternativo desse factor de produção permitiria arrecadar. Alves e Moreira avançam com a decomposição do fenómeno representado pelas *rendas*, dividindo-o em rendas ditas naturais e artificiais. Se as primeiras se confundem, grosso modo, com o resultado do investimento produtivo materializado na obtenção de lucro que resulta da exploração de uma actividade ainda não desenvolvida ou com o suprimento de uma necessidade sentida no mercado e aproveitada por um empreendedor; já as segundas são originadas por processos que em nada se relacionam com o normal funcionamento do mercado e apresentam-se frequentemente como o corolário das restrições e limitações impostas aos *players* que actuam livremente neste pela única instituição com poder para o fazer: o Estado. Exemplos de rendas artificiais, que são quase sempre criadas pelo Estado, são representadas pela concessão de direitos de monopólio/oligopólio, a criação de barreiras legais à entrada numa determinada actividade¹⁶¹ ou restrições ao comércio livre através da criação de barreiras alfandegárias. A todas estas poderíamos acrescentar quotas de importação, regulação de actividades profissionais, entre muitas outras¹⁶². A teoria da extracção de rendas centra-se, evidentemente, no estudo das rendas artificialmente criadas.

Tullock define o *rent-seeking* como «(...) *the use of resources for the purpose of obtaining rents for people where the rents themselves come from some activity that has negative social value*»¹⁶³. Note-se que, antes de todos, foi Tullock quem se apercebeu que os recursos aplicados por quem procura defender junto do poder político os seus próprios interesses em detrimento dos interesses de outros, pode gerar uma situação em que os próprios praticantes do processo de Lobbying são obrigados assumir despesas que eliminam parte dos lucros e das rendas que esse grupo de *lobbying* esperava obter com a protecção legal ou regulação favorável saídos da aprovação de um pacote legislativo. É por isso que o mesmo afirma que esse comportamento

do Estado em domínios tão diversos como as licenças de importação, as leis de comércio-justo – que estão na base do protecçãoismo alfandegário supramencionado – e do salário mínimo, cujo efeito imediato passou pela criação de um nível de equilíbrio da taxa de desemprego muito acima do óptimo, passando ainda pela própria regulação das tarifas e da actividade de táxi que, afirma, nada mais fez do que aumentar o tempo médio de espera, cf. Krueger, A. (1974). *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. In *American Economic Review*, Vol. 64, Issue 3 (pp. 291-303). A luta pelos privilégios que a regulação e o protecçãoismo permitem obter parece paulatinamente substituir a centenária tradição baseada na iniciativa individual e na capacidade de inovação que sempre tinham caracterizado a sofisticada e produtiva sociedade americana, historicamente mais habituada à evolução proporcionada pela sã concorrência em livre mercado do que na personificação da sociedade projectada por Ayn Rand em *Atlas Shrugged*. Note-se que não será de estranhar o facto de Anne Krueger, nomeada economista-chefe do Banco Mundial entre 1982 e 1986, afirmar assumir também como sua uma parte considerável da filosofia política veiculada por James M. Buchanan.

¹⁵⁹ Cf. Alves A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p.75, Meadowcroft, J. (2013). *James M. Buchanan*. New York-London: Bloomsbury Academic, p. 92 e Buchanan, J. M. (2003). *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*. Fairfax, Virgínia: Center for Study of Public Choice, George Mason University, p. 6.

¹⁶⁰ Cf. Henderson, D. R. (2008). *Rent-seeking*. In *The Concise Encyclopedia of Economics*, consultável em <http://www.econlib.org/library/Enc/RentSeeking.html>.

¹⁶¹ Distinguir iniciativa privada e livre iniciativa, seria um exercício interessantíssimo cuja análise, por sair do objecto de estudo, não faremos aqui.

¹⁶² Alves A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 76.

¹⁶³ Tullock, G., Seldon, A., & Gordon, B. (2002). *op. cit.*, p. 43.

pode gerar pois um valor social negativo¹⁶⁴. Acrescente-se que esta situação, muito para além de proteger uns da competição e da concorrência de outros, torna o processo ainda mais ineficiente porque canaliza recursos que podiam ser usados na inovação e no desenvolvimento de bens ou serviços transaccionáveis em mercado e transfere-os para um procedimento que não só não cria valor e, portanto, riqueza; como impede outros de o criarem, gerando dessa forma uma situação duplamente ineficiente¹⁶⁵. Desta forma, as consequências geradas por este tipo de práticas podem passar não apenas pela estagnação económica mas, e mais grave ainda, pela incapacidade de aproveitar a capacidade instalada para promover o empreendedorismo, o desenvolvimento e a pesquisa necessárias para optimizar a produção do bem ou serviço que fornecem e/ou produzem.

Anne Krueger permite-se desenvolver o argumentário de Tullock e repara que é nos países mais pobres que os governos mais regulam a vida dos seus concidadãos, apresentando números impressionantes do valor dessas rendas em percentagem do rendimento nacional. Assim, para a Índia de 1964, Krueger estimou que o governo criou rendas artificiais no valor 7.3 % do rendimento nacional, para a Turquia em 1968 a autora avançou que o processo regulatório criado pelo Estado apenas no tocante às licenças de importação tenha alcançado a impressionante marca de 15% do PIB da antiga Anatólia. Como refere Henderson¹⁶⁶, Krueger não tenta sequer perceber quais os reais gastos envolvidos no processo de concessão de regalias e direitos, quase sempre levados a cabo em processo legislativo em que a aprovação é reiteradamente conseguida através de *logrolling*, mas Tullock fá-lo. Acabará por confirmar que os custos envolvidos no processo de *lobbying* em democracia são manifestamente inferiores aos ganhos expectáveis, pelo que os investimentos de grupos de pressão e/ou interesse no processo de *lobbying* podem constituir de facto uma aposta com um enorme retorno¹⁶⁷. Na realidade, estes grupos competem entre si pela obtenção da maior quantidade de benefícios e regalias, tal como aconteceria no mercado, mas com uma diferença capital: enquanto o funcionamento do mercado origina externalidades positivas para as partes contraentes, gera eficiência alocativa e cria um valor social positivo absorvido pelo todo social, o processo de *rent-seeking* promove ganhos para um pequeno grupo de pessoas às expensas de todas as outras.

Mudando agora de linha, na nossa opinião, e ao contrário do que possa encontrar em alguma literatura, não parece haver razão para considerar que à escolha pública subjaza qualquer síndrome pessimista, componente amoral ou enviesamento ideológico, sobretudo quando o que está em causa é avaliar da virtude ou da fraqueza da natureza humana. Este programa de pesquisa aparenta preocupar-se muito pouco – ou nada – com enunciações de princípio ou com juízos morais apriorísticos que mais não aparentam ser que demonstrações de vontade. Este

¹⁶⁴ Falamos, em concreto, dos salários e das despesas contraídas pelos que tentam influenciar o curso da acção política, dos valores associados aos custeio de acções de campanha e de apoio àqueles que se proponham criar ou aumentar as situações de privilégio e, finalmente, o valor perdido por todos quantos não conseguem influenciar o processo político-legislativo e que, por isso, desperdiçam dinheiro não recuperável ou reinvestível, cf. Tullock, G. (1967). *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*. In *Western Economic Journal*, Vol 5, No. 3 (pp. 224-232).

¹⁶⁵ Cf. Tullock, G. (1967), *op. cit.*.

¹⁶⁶ Henderson, D. R. (2008). *op. cit.*.

¹⁶⁷ Tullock, G., Seldon, A., & Gordon, B. (2002), *op cit.*, p.46. Tullock compara mesmo o processo de *lobbying* a uma lotaria onde todos apostam uma pequena parte do rendimento, mas onde muito poucos, ou frequentemente apenas um, pode ganhar o prémio final.

programa representa, antes de mais, uma análise desapaixonada da realidade, que só muito dificilmente se consegue fazer porque, de alguma forma, tendemos ainda e sempre a querer ver a realidade que se nos apresenta como quereríamos vê-la e não com ela realmente é. Nesta concepção realista do homem, não se condenam políticos por promoverem as suas próprias agendas ou se estigmatizam burocratas por se tornarem carreiristas: processos de intenção não são a método desta escola. Nele reconhecem-se e avaliam-se, porém, e em igualdade de circunstâncias, os seus interesses e as suas virtudes, mas também os seus defeitos. Este programa parece ter adoptado como seu o pessimismo antropológico que assombrava os *founding fathers*, principalmente o de Thomas Jefferson e James Madison que, no entanto, não se permitiram nunca perder a lucidez¹⁶⁸. O que distingue pois este programa de pesquisa de outros é a sua frieza e crueza analíticas, bem como a sua perseverança que, no limite, poderão deixar passar a ideia que os seus arregimentados vivem desencontrados de um mundo onde a desconfiança, o excesso e o abuso não reinam. Como muito bem apontam Alves e Moreira, só muito dificilmente se pode defender a crítica fácil ao egoísmo apontado aos agentes económicos no mercado enquanto se endeusam as motivações desinteressadas em que alguns afirmam basear-se a actuação política levada a cabo por políticos, eleitores ou burocratas. Recordemo-nos da virulência de todos quantos quiseram no século XX criar o *homem novo*, lembremos nacionalistas e comunistas, liderados por caudilhos feitos déspotas benevolentes, que se propuseram sacrificar o individuo e a sua liberdade ao *interesse colectivo* e à *vontade geral* ou, de forma mais precisa, menos romântica e mais verdadeira, ao altar do que diziam ser o interesse colectivo e a vontade do povo que afirmavam representar, visões essas que só impossivelmente não seriam coincidentes com os seus próprios pontos de vista¹⁶⁹. A escolha pública veio opor-se, num dos momentos mais difíceis para a defesa do liberalismo clássico¹⁷⁰, à aparente inevitabilidade de o Estado se substituir à iniciativa privada e se transformar na onda do futuro¹⁷¹.

¹⁶⁸ Note-se que este pessimismo antropológico dos *founding fathers*, longe de defender limitações severas à liberdade individual e política dos cidadãos, como até aí tinha sido a regra, preocupou-se antes em limitar o poder dos que passariam a deter o poder de limitar a liberdade dos seus concidadãos. O sistema de *checks and balances* criado pela Constituição Federal de 1787/1788 destinava-se a evitar abusos de um Presidente que importava não se transformar num Rei absoluto e, portanto, a manter guardados e controlados os próprios guardiães eleitos. Se, como afirmou Lord Acton, *o poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente*, importa limitar o poder daqueles cujas acções podem fazer perigar a vida e a liberdade dos demais.

¹⁶⁹ Alves A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 123.

¹⁷⁰ Como veremos mais à frente, e para os mais incautos, importa lembrar que o período que se seguiu à segunda guerra mundial foi de forte aceleração da intervenção governamental na economia nesse mundo bipolarizado. Se por um lado os países comunistas saídos vitoriosos de uma guerra fratricida que os sedimentaria por décadas, defendiam abertamente a colectivização dos factores de produção e o sacrifício das vontades individuais ao interesse maior representado pelo interesse colectivo então dito nacional e/ou patriótico; também no ocidente se defendia activamente a intervenção do Estado nas economias Europeias completamente destruídas, argumentando-se com o sucesso que havia representado o *new deal* nos EUA, intervenção programática essa que importava aprofundar e não abrandar. Esse processo levantaria uma das questões fulcrais à qual a escolha pública, como veremos no capítulo cinco, procurou dar resposta: independentemente do argumentário usado, pode o crescimento do Estado ser sustido? Foram já aventadas várias explicações práticas para expansão do Estado, como a prática do *logrolling*, do *rent-seeking*, da intervenção dos grupos de pressão e da correcção das falhas de mercado e promoção/correcção das externalidades positivas/negativas, cf. Buttler, E. (2012), *op. cit.*, p. 46. A tendência expansionista do Estado, bem como a necessidade de a prevenir, são mais um dos poucos denominadores comuns encontráveis na matriz de todas as escolas de pensamento liberais clássicas que não as dos movimentos anarco-capitalistas de Hans-Hermann Hoppe ou de Murray Rothbard que, como fomos vendo, duvidam da necessidade do grau mínimo de colectivização e, portanto, da própria necessidade de existência do Estado. Já no que diz respeito aos bens públicos, Alves e Moreira afirmam que a limitação do crescimento do Estado é, ele mesmo, um bem público. Com efeito, estando reunidas as características de não-exclusão e não-rivalidade, não podendo a limitação do Estado ser assegurada pelo mercado livre nem garantida pelo próprio aparelho estatal – tal implicaria um

Se, como afirmou Mises, «a economia não é uma questão de bens e serviços, mas de acções de homens vivos¹⁷²», então a indagação deste programa deve focar-se menos da dialética histórica que ainda hoje opõe correligionários de Hobbes e de Rousseau, e mais no estudo das regras segundo as quais homens que não são nem anjos beneméritos nem selvagens exasperados, perseguem os seus próprios objectivos. A escolha pública veio trazer dúvidas onde só pareciam existir certezas. Com ela, a actividade política foi novamente despida e apresentada sem preconceitos, e é hoje muito mais conhecida, vigiada e controlada porque estes *neo-founding fathers* denunciaram o conto de fadas que a onnipotência e clarividência até aí tidas como qualidades encontráveis na política e nos políticos, representava, e dos efeitos nocivos que dela poderiam advir. Conhecemos hoje as razões pelas quais a democracia navega em mares agitados, e ainda que nos consideremos hoje como os legítimos comandantes desse veleiro, não negamos já o facto de duvidarmos dos nossos imediatos e termos dúvidas sobre a informação que medeia a definição da nossa rota. Um Estado, ainda que democrático, tem de ver os seus poderes limitados. Como afirmam Alves e Moreira, é imperioso perceber que a democracia ilimitada pode fazer perigar o Estado de Direito¹⁷³. Neste, como em outros domínios, foi a escolha pública quem, reconciliando e congregando o direito, a economia, a psicologia, a sociologia e a ciência política, ajudou a dar um contributo fundamental para que a discussão se reacendesse e se acendesse a luz onde a luz ia já faltando.

Não temos dúvidas que este é o debate que importa fazer numa altura em que, como afirmam a generalidade dos autores liberais clássicos contemporâneos e mesmo das escolas de pensamento nekeynesianas ou da síntese neoclássica, as democracias e os Estados sociais em que assentam, se mostram incapazes de equilibrar os seus orçamentos e de fazer crescer sustentadamente a economia que os suporta.

esforço de autolimitação pouco crível –, é razoável concluir como os autores em apreço que a própria limitação do Estado é contraditória porque inexequível, cf. Alves A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 126.

¹⁷¹ Referência ao célebre discurso de J. F. Kennedy em Berlim, em 1963, apenas um ano depois de Buchanan e Tullock terem lançado aquela que é convencionalmente reconhecida como a obra fundadora da escolha pública, *The Calculus of Consent*, no qual Kennedy desafiava, usando para tal as famosas expressões vernaculares *Lass' sie nach Berlin en kommen!* e *Ich bin ein berliner!*, a crença então instalada que o comunismo representava a onda do futuro. Hoje parece um tempo distante, mas à época Buchanan e Tullock pregavam no deserto, e o erratismo académico a que Buchanan se obrigou pela necessidade de conter os efeitos da sua luta contra o *mainstream* então dominante, até finalmente se fixar na Virgínia – na *George Mason University* –, são disso prova, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 1-34. Curiosamente ou não, a sua fixação definitiva dá-se com a chegada ao poder da Administração Reagan e de uma nova forma de ver o Estado, a unidade federada e as suas ligações aos cidadãos. É por esta e por outras razões, que poderão mais à frente ser encontradas também, que se justifica, do nosso ponto de vista, a inclusão do capítulo um e as notas biográficas nele contidas.

¹⁷² Mises, L. V. (2010 [1949]), *op. cit.*, p. 419.

¹⁷³ Alves A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 131.

Capítulo 3 – A emergência da Escolha Pública na perspectiva de Buchanan

«There is an ancient legend that has it that a Roman Emperor was asked to judge a singing contest between two participants. On hearing the first contestant, the Emperor simply gave the prize to the second under the assumption that the second could be no worse than the first. Of course, the Emperor's assumption could in fact be wrong. The second singer could have indeed been worse. The theory of market failure as developed in the 1950s committed the same mistake as the Emperor. Demonstrating that the market economy failed to live up to the ideals of general competitive equilibrium was one thing, but to gleefully assert that public provision could costlessly correct the failure was quite another matter. Unfortunately, much analytical work proceeded in such a manner. Many scholars during the 1960s burst the bubble of this romantic vision of the political sector in comparison with the less romantic vision of the market. But it was Buchanan and Tullock's comprehensive examination of the political market that deserves the credit for shifting scholarly focus.»

Peter Boettke, *James M. Buchanan and the rebirth of political economy*

James M. Buchanan ocupou neste programa de pesquisa talvez o lugar de maior destaque. Com efeito, e pese embora tenha dado contributos seminais que, pela sua relevância, merecerão destacada e insulada atenção nos próximas páginas; não poderemos nem deveremos esquecer que Buchanan, como afirmou Ortega Y Gasset, é ele e as suas circunstâncias. Dito de outro modo, se é verdade que foram os autores que exploraremos mais aprofundadamente no capítulo quatro que exerceram maior influência no desenvolvimento da sua filosofia política, não será menos preciso afirmar que os autores já analisados no capítulo imediatamente anterior e respectivas teorias exerceram, ainda que com graus e intensidades diferentes, também eles uma enorme influência no ideário político-filosófico de James M. Buchanan. Como resulta evidente, Buchanan exerceu também uma enorme influência sobre os seus pares da escolha pública..

Este capítulo serve então o duplo propósito de se ver depositário de alguns dos principais contributos dados por Buchanan para esta escola de pensamento e também de apresentar a visão pessoal do Nobel de economia de 1986 no que diz respeito à origem e ao desenvolvimento deste programa de pesquisa.

Buchanan afirma peremptoriamente que, do ponto de vista Lakatosiano¹⁷⁴, e muito mais que uma disciplina ou uma subdisciplina, a escolha pública era efectivamente um *programa de pesquisa*. Para o Nobel da economia em 1986, gravitam à volta do centro de gravidade representado por este programa de pesquisa três elementos fundamentais: são eles o individualismo metodológico¹⁷⁵, a escolha racional e a política entendida como manifestação de processo de trocas colectivo¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Referência ao filósofo da ciência Húngaro Imre Lakatos, discípulo de Karl Popper, e criador do termo *programa de pesquisa*, que etimologicamente foi pensado enquanto forma de expressão do desenvolvimento da ciência empírica.

¹⁷⁵ O individualismo metodológico, tal como assumido por Buchanan e por uma parte considerável do integrantes da escolha pública, constitui-se como terreno fértil para a crítica externa. Com efeito, uma das apreciações mais ferozes contra esta perspectiva, avançada por Mark Petracca, esteia-se precisamente no facto de esse individualismo

Tal como outros obreiros primeiros da teoria da escolha pública, cujos *insights* começam a despontar a partir de meados do século XX, também Buchanan se apercebe de um aparente paradoxo na ciência económica: se os governos mundiais¹⁷⁷ depois da segunda guerra mundial alocavam entre um terço e metade da totalidade do produto através de instituições políticas representativas das escolhas colectivas, não fazia então sentido que todos os esforços da ciência económica se concentrassem apenas no estudo dos processos de mercado. O processo de tomada de decisões colectivo, cujas deliberações ou irresoluções afectavam directa ou indirectamente enormes franjas da população, simplesmente não era analisado nem pela ciência económica nem pela ciência política. Buchanan é pois um dos primeiros a avançar com contributos para um modelo explanatório abrangente¹⁷⁸.

Em *The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach*¹⁷⁹, James M. Buchanan dá os primeiros sinais¹⁸⁰ de querer ver discutido pelos seus pares o modelo político em que as decisões colectivas eram realmente tomadas, por oposição à tradição idealista ou normativa que tinha vindo a constituir a regra analítica nas décadas anteriores e que continuaria por muitas mais. Dele datam também as primeiras observações do Estado enquanto entidade não orgânica ou, por outras palavras, enquanto instituição incorporía construída e formada pela colectividade¹⁸¹ enquanto emanção da individualidade e não existente, em si mesma, enquanto

metodológico não considerar a hipótese das acções individuais se verem francamente condicionadas pelas estruturas sociais ou pelas instituições nas quais os primeiros se movem, asserção que parece poder ser contraditada pelo facto de Buchanan ter afinal assinado importantes trabalhos no estudo do impacto exercido pelas instituições no comportamento dos indivíduos. Por seu turno, Lars Udehn afirma que se as instituições importam, então elas deverão algum tipo de poder e/ou influência sobre os indivíduos. Meadowcroft afirma, em resposta acrítica de Udehn, que se é verdade que as instituições podem ser criadas sem desenho humano, elas não podem contudo ser geradas sem a acção humana que as precede. Mais, é o próprio Buchanan quem afirma que o individualismo metodológico não pressupõe que o indivíduo escolha isolado do mundo. Udehn avança também uma crítica à suposta neutralidade do individualismo metodológico Buchaniano, afirmando que o seu individualismo não é só metodológico – isto é, não se destina apenas a estudar as escolhas racionais levadas a cabo pelos indivíduos –, mas também ético e, portanto, pessoal, uma vez que Buchanan afirma ser exclusivamente no indivíduo, e não num qualquer colégio de sábios ou eunucos, que se localiza a fonte última de valores, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 141-144.

¹⁷⁶ Buchanan, J. M. (2003), *op. cit.*, p. 1.

¹⁷⁷ Quando nos referirmos a governos mundiais, falamos não só dos países constituintes do bloco de leste, territórios nos quais o Estado naturalmente detinha a quase totalidade do controlo da riqueza produzida, mas também das democracias liberais de tipo ocidental. No último caso, é o intervencionismo justificado pelas necessidades de racionamento e de redireccionamento da estrutura produtiva imposto pela guerra, que fundamenta a alocação centralizada de um tão grande número de recursos, tendência essa que, em bom rigor, até já vinha sendo sentida desde que as políticas expansionistas anti-cíclicas de matriz Keynesiana foram sendo aplicadas em alguns desses países. A necessidade de financiar a reconstrução e promover activamente o relançamento económico dessas nações, bem como a emergência de um Estado-providência e/ou social que beneficiava a quase totalidade da população, criaram a inevitabilidade de uma maior redistribuição estatal do que aquela que até aí vinha sendo praticada e constituía pois a regra.

¹⁷⁸ Buchanan, J. M. (2003), *op. cit.*, p. 1.

¹⁷⁹ Buchanan, J. M. (1949). *The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach*. In *Journal of Political Economy*, Vol. 57 (pp. 496-505).

¹⁸⁰ Atkinson, por exemplo, vai mais longe, afirmando que com este artigo Buchanan se lança numa aventura que durará toda a sua vida, razão pela qual entende que este *paper* lhe poderia muito bem servir de apresentação. Nela, Buchanan contrasta duas visões de Estado: uma na qual o Estado é entendido como unidade individualmente considerada de tomada de decisões agindo pela sociedade como um todo, entidade orgânica essa assumidamente depositária de interesses privados e a quem incumbiria a obrigação de maximizar o bem-estar social; e uma segunda em que o Estado não é senão a representação da soma das individualidades que o compõem, agindo pois com essa capacidade colectiva. Esta última visão de Estado não permite concluir senão que o governo representa apenas a vontade colectiva de homens livres, de muitos homens livres, não sendo pois seu papel maximizar uma qualquer função de bem-estar. Buchanan assume claramente, contra o *mainstream* da época e inclusive das décadas imediatas ainda por perpassar, que apenas a segunda concepção de Estado é concebível e aceitável para uma sociedade democrática, cf. Atkinson, A. B. (1987). James M. Buchanan's Contributions to Economics. In *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 89, Issue 1, p. 6.

¹⁸¹ Mais tarde, e com os sucessivos refinamentos a que se foi sujeitando, Buchanan diria que não só não age o Estado, como também não agem as colectividades ou as comunidades: só o indivíduos, com a suas virtudes e os seus defeitos, actuam e/ou decidem.

ente ou ser autónomo. Buchanan, que acompanhou as descobertas de Duncan Black e Kenneth Arrow nos campos, sucessivamente, do estudo das consequências das decisões colectivas por maioria e do seu agora famoso teorema de Arrow que mais não era que a manifestação teórica da impossibilidade de agregar numa função de bem-estar social a soma das preferências individuais de cada um dos actores sociais; começa, como tantos outros cientistas sociais, a questionar-se se a democracia, enquanto regime baseado simultaneamente na aplicação da regra da maioria¹⁸² e assente no reconhecimento de uma função de bem-estar social que Buchanan e outros liberais clássicos entendiam tratar-se de uma falácia, poderia de facto funcionar¹⁸³.

O trajecto de Buchanan começa então a definir-se. Em 1954, o autor norte-americano escreve dois artigos que se tornam clássicos da escolha pública¹⁸⁴ e que marcariam indelevelmente os primeiros tempos desta escola de pensamento. É no seu artigo *Social Choice, Democracy, and Free Markets*¹⁸⁵ que Buchanan afirma que até mesmo a tentativa de formular um modelo capaz de agregar o conjunto de preferências e valores individuais que reflectissem de forma precisa as vontades individuais era inapropriada para uma sociedade democrática, tendo em consideração sobretudo a natureza inconsistente e incomensurável científica e empiricamente reconhecidas a essas mesmas preferências e valores individuais¹⁸⁶. Tentar descobrir uma função de bem-estar social era, muito além de uma mera impossibilidade teórica, atentar contra a natureza exclusiva da própria preferência individual¹⁸⁷. No segundo artigo mencionado, *Individual Choice in Voting and the Market*¹⁸⁸, o autor estado-unidense permite-se comparar a escolha individual no voto e no mercado¹⁸⁹, e faz emergir da análise a importância que o contexto institucional exerce nos indivíduos. Simplificando, e como afirma John Meadowcroft, Buchanan argumenta que uma vez que no processo decisional democrático cada cidadão vota considerando a impossibilidade de conhecer o sentido de voto dos seus concidadãos e que no mercado essa necessidade manifesta ser apenas lateral e/ou secundária¹⁹⁰; isto levaria a que indivíduos com as

¹⁸² Com as consequências anteriormente enunciadas.

¹⁸³ Buchanan, J. M. (2003)., *op.cit.*, pp. 2-3.

¹⁸⁴ Após alguns anos de hesitação acerca da designação a atribuir ao programa de pesquisa, e depois de terem avançado com o termo *Committee on Non-Market Decision-Making*, a que se seguiria a impressão de uma edição académica própria intitulada *Papers on Non-Market Decision-Making*, os pioneiros da escolha pública decidiram adoptar um nome mais simples e intuitivo, que serviria simultaneamente como designação oficial do programa de pesquisa e publicação concebida para publicitar e disseminar o resultado da investigação desenvolvida. Nascia a *Public Choice* enquanto programa de pesquisa, a *Public Choice Society* como instituição difusora do programa e a *Public Choice*, a sua revista científica.

¹⁸⁵ Buchanan, J. M. (1954a). *Social Choice, Democracy, and Free Markets*. In *Journal of Political Economy*, Vol. 62, No. 2 (pp. 114-123).

¹⁸⁶ Como escrevem Alves e Moreira, «a realização de comparações interpessoais de utilidade só seria possível se pudessemos quantificar objectivamente numa unidade de medida os graus de satisfação e insatisfação dos vários indivíduos. Uma vez que tal padrão não existe, qualquer conclusão que se baseie em comparações interpessoais de utilidade não pode ser defendida objectivamente», Alves A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 38.

¹⁸⁷ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, p. 17 e Buchanan, J. M. (1954a), *op.cit.*, pp. 114-123.

¹⁸⁸ Buchanan, J. M. (1954b). *Individual Choice in Voting and the Market*. In *Journal of Political Economy*, Vol. 62, No. 4 (pp. 334-343).

¹⁸⁹ Atkinson descomplica e permite-se resumir assim o que entende ser o âmago da análise: o indivíduo, quando unicamente considerado, e em concordância com a diferente escala de valores por si e só por si assumida, acaba por escolher de uma determinada forma quando percebe que escolhe em grupo e de uma outra quando decide sozinho numa qualquer transacção efectuada no mercado, cf. Atkinson, A. B. (1987), *op. cit.*, p. 7.

¹⁹⁰ Com efeito, quando se vota num partido político que julgamos defender os nossos interesses ou posições ou num outro que, no limite, aparente ser aquele movimento partidário com o qual mostramos ter menos discordâncias; o voto dos nossos pares interessa-nos, porque o resultado produzido pela sua preferência pode fazer perigar, ainda que indelevelmente, a satisfação dos interesses que presidiram à escolha racional que levámos a cabo no âmbito político. No mercado essa relação ou não existe ou o seu efeito é praticamente inobservável e, portanto, desprezável.

mesmas preferências viessem a fazer escolhas diferentes quando confrontados essencialmente com as mesmas decisões no momento de votar ou de actuar no mercado¹⁹¹.

Outra questão que emerge da análise imediatamente anterior é se é dedejável sequer a existência de um dita racionalidade¹⁹² colectiva, e aqui a defesa da liberdade das minorias por Buchanan é notável. Efectivamente, Buchanan questiona-se se será lícito pedir à minoria que respeite a todo o tempo as permanentes imposições da maioria declarando, para quem tivesse dúvidas, que «a sua preocupação era, então e depois, criar uma forma de prevenir a discriminação contra os membros de uma minoria em vez de se preocupar com a estabilidade política permitida pela aplicação da regra da maioria»¹⁹³. A regra da maioria está cheia de vicissitudes e de vícios, muitos deles provavelmente insanáveis. Com efeito, esta regra parece criar um mundo de vencedores e de perdedores. Sendo assim, como poderão as decisões colectivas ser simultaneamente mais justas e mais eficientes?¹⁹⁴ Knut Wicksell, como já vimos, contribuiu grandemente para algumas das respostas. Para o economista Sueco, urgia que a regra da maioria, porque simultaneamente ineficiente e injusta, caminhasse no sentido da unanimidade. Afinal, se uma decisão colectiva se visse tomada através do consenso de todos os intervenientes, não garantiria isso que todos os indivíduos sairiam a ganhar, que os custos envolvidos seriam manifestamente menores que os benefícios então produzidos? A questão é legítima, mas a imposição da regra da unanimidade acarreta também ela pesados custos. Com efeito, e desde logo, a regra da unanimidade atribuiu um enorme poder de chantagem a cada ente envolvido no processo negocial, poder esse capaz mesmo de paralisar completamente todo o processo de tomada de decisões. Terá sido por isso que Wicksell afirmou que, na impossibilidade prática de o ver vingar no processo decisório colectivo, o princípio da unanimidade deveria então caminhar pelo menos no sentido de alcançar as supermaiorias, como por exemplo uma de cinco-sextos¹⁹⁵ ou de dois-terços, conforme a importância do assunto.

¹⁹¹ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, p. 17 e Buchanan, J. M. (1954b), *op. cit.*, pp. 334-343.

¹⁹² Entre outras que vamos explanando, também a racionalidade individual – que pressupõe que os indivíduos são essencialmente maximizadores de utilidade e que actuam procurando atingir os seus próprios objectivos – que Buchanan e outros autores inseríveis na tradição da escolha pública assumem, tem sido alvo de críticas vindas de vários quadrantes. Em particular, a assumpção da racionalidade tem sido criticada porque, supostamente, apresenta uma teoria parcialmente explicativa e, portanto, curta e unidimensional, do comportamento humano. É o próprio Amartya Sen que afirma que esta assumpção deixa de lado o vasto e complexo conjunto de variáveis psicológicas em que a acção humana se vê enredada, como são exemplos conflitos entre os desejos individuais e a quantidade de bens/serviços ofertados, que podem variar de dia-a-dia. Como afirma Meadowcroft, Buchanan nunca escondeu que entende o processo de escolha e de acção como sendo pessoal, subjectivo e complexo. Com efeito, a assumpção da racionalidade não quer dizer senão que tendencialmente o indivíduo quererá quantidades adicionais do que mais valoriza e menos quantidade daquilo que menos considera. Neste domínio, importa que se recorde que Buchanan percebe a complexidade do assunto e foi ele quem primeiramente demonstrou que indivíduos racionais com preferências estáveis podiam escolher diferentemente acaso agissem no mercado ou na esfera política, o que parece demonstrar o quanto valorizava o peso das instituições no comportamento individual. É pois seguro dizer que Buchanan não considerava a assumpção de racionalidade como sendo estanque ou isolada de um mundo que a toca e influencia. Mais, sem a assumpção da racionalidade, e usando para tanto o exemplo imediatamente anterior, as diferenças nas escolhas individuais que resultassem dos diferentes contextos institucionais onde eram tomadas, seriam então atribuíveis a um comportamento irracional dos indivíduos, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 149-150.

¹⁹³ Tradução nossa, cf. Buchanan, J. M. (2003), *op. cit.*, p. 2-3. Esta assumpção é interessante. Se o desenho de um qualquer sistema eleitoral afasta sempre os que pretendem ver a representatividade popular ser sacrificada ao altar da governabilidade e vice-versa, no caso de Buchanan o raciocínio é claro: a governabilidade deve ela mesma ser sacrificada em prol da liberdade dos que, na minoria, são trucidados pela vontade da maioria. Era essa a sua visão de liberdade.

¹⁹⁴ Cf. Buchanan, J. M. (2003), *op. cit.*, p. 3.

¹⁹⁵ É a partir do insight de Wicksell que Buchanan formula aquela que será a ideia-chave de *The Calculus of Consent*: a divisão entre dois níveis estruturais de tomada de decisões, um com a regra da unanimidade e o outro com diferentes tipos de

Em *The Calculus of Consent*¹⁹⁶, Buchanan responde às perguntas que foi deixando por responder. Se a regra da maioria é ineficiente e produz efeitos injustos e se a estabilidade política é apenas mantida graças à discriminação das minorias¹⁹⁷, como pode a democracia prosperar? Mais, se o critério de Wicksell para corrigir os efeitos nocivos produzidos pela regra da maioria, nomeadamente através do processo unânime de tomada de decisões colectivas parece, também ele, impraticável; que tipo de reformas podem ser introduzidas no sistema de forma a que tanto contribuintes quanto votantes continuem a crer que a sua interacção com o Estado é benéfica ou, como afirma o próprio Buchanan, que a política representa um jogo de soma positiva?¹⁹⁸

O maior contributo da obra seminal que firma de forma consistente a escolha pública no plano da economia política e cria mesmo um novo campo de investigação – a *constitutional political economy* –, materializou-se na divisão do processo colectivo de tomada de decisões em duas camadas: uma primeira dita ordinária na qual as decisões são tomadas numa assembleia legislativa em que se adopta normalmente a regra da maioria, ou mais frequentemente vários tipos de maiorias em função do tema, e um segundo nível, dito constitucional¹⁹⁹, em que se enuncia o conjunto de regras que se espera balizem a operação política propriamente dita, estabelecendo-lhes as normas básicas de funcionamento, e em que as aprovações e alterações devem ser tomadas por uma maioria tão grande e alargada quanto possível²⁰⁰. Embora não se crie com esta distinção uma roda já então criada, a Tullock e Buchanan deve-se no entanto o mérito de transportar esta já velha e implantada divisão para a análise multidisciplinar da economia e da política. A construção institucional idealizada em *The Calculus of Consent* permitia então ultrapassar os dilemas enumerados por Wicksell, nomeadamente admitindo que fossem tomadas decisões por maioria²⁰¹ quando o que estivesse em causa fosse a aprovação de normas enquadráveis na actividade legislativa ordinária supramencionada, desde que tivesse previamente existido um acordo para a aprovação de um texto constitucional que tivesse merecido uma maioria

regras de maioria, conforme o tipo de matérias e a respectiva previsão constitucional, cf. Buchanan, J. M. (2003)., *op.cit.*, p. 4. É por isso que Buchanan afirma ser Knut Wicksell mais relevante como precursor da economia política constitucional que a obra de 1962 de Buchanan e Tullock assinaram.

¹⁹⁶ Buchanan, J. M.; Tullock, G. (1999[1962]). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 3.^o volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund.

¹⁹⁷ Para que não subsistam dúvidas quando o que importa é relacionar a palavra com o significado que autor lhe quis atribuir aquando da sua formulação, importa que se compreenda que o conceito de minoria se destina a identificar a facção que se opõe, num determinado momento do processo colectivo de tomada de decisões, à maioria, podendo ou não – e frequentemente não se confunde mesmo – coincidir com um grupo restrito que se distingue dos demais pela prática religiosa e/ou cultural, pela etnia, pelo país de origem, etc.

¹⁹⁸ Cf. Buchanan, J. M. (2003)., *op.cit.*, p. 4.

¹⁹⁹ A este respeito, e na linha do apontado por André Azevedo Alves, quando se utiliza o termo *Constituição* não temos necessariamente que nos referir a uma *Constituição* propriamente dita, como aquelas encontráveis na Europa continental ocidental, mas sim a um conjunto organizado de normas supralégais que regulem o funcionamento das instituições democráticas e a actividade governativa e equilibrem os vários interesses e poderes em permanente disputa, cf. Alves, A. A. (2006), *op. cit.*, p. 120.

²⁰⁰ Cf. Buchanan, J. M.; Tullock, G. (1999[1962]), *op. cit.*, em particular os capítulos cinco e seis.

²⁰¹ Para termos uma noção do que diferentes regras significam quando o que importa é avaliar os seus resultados, vejamos o seguinte exemplo, avançado por Buchanan e Tullock. Suponhamos que cai um Maná do céu e que o objectivo é dividi-lo por um grupo de cinco indivíduos. Se a Constituição dispuser que as decisões deste tipo são tomadas por maioria simples, isso significa necessariamente que os primeiros três indivíduos a entenderem-se ganham vantagem sobre os restantes dois. No entanto, se a Constituição dispuser que a decisão é tomada por uma maioria de dois terços, então serão os quatro primeiros indivíduos a acordarem entre si a decisão que limitam o acesso ao maná do indivíduo sobranter. As regras que permitem efectuar a escolhas colectivas influem portanto muitíssimo no processo decisional, e não permitem que sejam os indivíduos que mais valorizam o bem a obtê-lo, como tendencialmente acontece no mercado, mas antes aqueles que, de acordo coma regra em vigor, primeiro concertarem posições, cf. Buchanan, J. M.; Tullock, G. (1999[1962]), *op. cit.*, p. 92.

de votos tão grande quanto possível, idealmente próxima da unanimidade. Buchanan afirma que, em certo sentido, *The Calculus of Consent* pode ser encarado como a formalização do modelo que animou James Madison aquando da idealização da Constituição Americana de 1789²⁰² e que, no limite, a análise em apreço conseguiu pelo menos a proeza de retirar do pedestal a regra da maioria enquanto modelo hegemónico e representação sacrossanta dominante no seio da ciência política²⁰³.

Mas *The Calculus of Consent* representou muito mais para a ciência política do que a mera divisão do processo colectivo de tomada de decisões em dois vectores. De uma forma inovadora, e usando para tanto a sua própria interpretação do individualismo metodológico²⁰⁴, Buchanan e Tullock conseguiram trazer para o campo da análise económica e das instituições políticas um modelo padrão de comportamento em que a prossecução do interesse próprio²⁰⁵ era a força-motriz que fazia com que o processo político se movesse, o que constituiu, à altura, uma quebra com a doutrina dominante. Ao conseguirem estudar o impacto de diferentes arranjos políticos, nomeadamente através da mudança das regras de voto, do unicameralismo, do bicameralismo e da troca de votos, nas escolhas colectivas, a obra constituiu-se como uma apologia à democracia constitucional e ao sistema de *checks and balances* concebido pelos *founding fathers* para limitar o poder do Estado e dos governantes, ou não fossem eles próprios descendentes directos daqueles que se viram forçados a fugir de uma Europa que vivia os horrores da reforma e da contra-reforma. Conforme afirma John Meadowcroft, esta obra é um compromisso com a democracia, mas com um tipo de democracia em que o governo defende a liberdade individual dos cidadãos da ameaça velada sempre representada por um governo que,

²⁰² «(...) the Madisonian theory, either that which is explicitly contained in Madison's writings or that which is embodied in the American constitutional system, may be compared with the normative theory that emerges from the economic approach.», Buchanan, J. M.; Tullock, G. (1999[1962]), *op. cit.*, p. 26.

²⁰³ Cf. Buchanan, J. M. (2003)., *op. cit.*, p.5.

²⁰⁴ «This analysis can perhaps be described by the term "methodological individualism." Human beings are conceived as the only ultimate choice-makers in determining group as well as private action.», Buchanan, J. M.; Tullock, G. (1999[1962]), *op. cit.*, p. 14.

²⁰⁵ Outra das críticas frequentemente apontadas ao trabalho de Buchanan e aos autores da escolha pública diz respeito à sua concepção de interesse próprio. São vários os autores que avançam para uma visão dualista do comportamento humano, assumindo que os indivíduos se comportam de forma diferente conforme ajam no mercado ou no processo político. Embora desenvolvamos parte deste ponto no capítulo cinco, quando estudarmos as várias tipologias de políticos, tal como Buchanan os dividiu; interessará relembrar que Peter Self, e.g., afirma que o altruísmo é mais facilmente encontrável no campo político do que vislumbrável no mercado ou, dito de outra forma, o altruísmo parece exercer uma maior influência quando o indivíduo age na esfera pública do que quanto fora dela, e que a escolha pública exagera pois quando parece reduzir toda a acção humana apenas ao prosseguimento do seu interesse próprio. Em rigor, a consideração de uma acção como sendo ou prosseguindo objectivos altruístas tem ela mesma, na sua génese, uma avaliação ético-moral do resultado produzido. Simplificando, se um ambientalista toma decisões em nome da colectividade que objectivamente protejam o ambiente, deve ser entendido que ele não está senão a agir prosseguindo os seus interesses e respeitando a sua escala de valores. A valoração feita externamente pelos demais indivíduos, ainda que importante, não deve contudo ignorar este facto. O que esta análise vem demonstrar, como afirma John Meadowcroft, não é que no olhar da escolha pública os indivíduos ajam seguindo critérios egoístas ou altruístas, mas sim que, independentemente desse facto, ele age essencialmente tendo em conta o acautelamento dos seus próprios interesses quer no mercado quer na arena política. Mais, quando os indivíduos agem assumindo que estão a cumprir o *interesse público*, fica claro para os teóricos da escolha pública que aqueles, ao alavancarem o cumprimento de uma acção colectiva destinada a promover esse *interesse público* estão, na realidade, a agir cumprindo o seu próprio interesse, visto não serem concebíveis, neste domínio, quaisquer definições objectivas do que pode ser o tal *interesse público*. Nesta linha, o decisor que pretenda uma redução de pobreza não age altruisticamente, mas antes cumprindo o seu desejo pessoal de redistribuir riqueza ou de equilibrar a pobreza de uns com a relativa riqueza de outros, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 145-148.

independentemente do que pague, só dificilmente aceita ou sequer, e ainda que queira, consegue controlar-se²⁰⁶.

Discorrendo agora num outro plano, Buchanan identifica um considerável número de programas de pesquisa que, sendo mais ou menos independentes da escolha pública, foram no entanto emergindo por entre o manto protector por esta última gerado. O emérito professor apresenta como exemplos William Riker e o seu trabalho sobre a formação de coligações²⁰⁷; a análise económica da anarquia levada a cabo, sensivelmente ao mesmo tempo, por Tullock e Winston Bush²⁰⁸ no *Virginia Tech Institute*, em Blacksburg; o controlo da agenda mediática usado como forma de comandar as políticas públicas propriamente ditas²⁰⁹; a lógica da acção colectiva na linha do investigado por Mancur Olsen²¹⁰; as fundações da acção social tal como vista por James Coleman²¹¹; as explicações para o crescimento do Estado e do papel das burocracias nesse processo, já aqui abordadas e tratadas mais convenientemente no subcapítulo 5.2; o aparente equilíbrio do processo político proporcionado pela natureza e estrutura das suas instituições; a natureza do voto expressivo *versus* voto interessado, bem como o papel da ideologia no processo político²¹². Embora o mais conhecido subprograma desta escola de pensamento tenha sido e continue a ser, em boa medida, representado pelos contributos dados pelo *rent-seeking*, já copiosamente tratado, deve-se a Buchanan a emergência da *teoria dos clubes* no universo da escolha pública.

²⁰⁶ Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 22-23.

²⁰⁷ Riker, W. (1962), *op.cit.*

²⁰⁸ Para uma percepção mais ampla do espaço da anarquia no mundo da escolha pública, mormente o de Tullock e Winston Bush, ver Stringham, E. (ed.). (2005). *Anarchy, State and Public Choice*. Cheltenham: Edward Elgar, principalmente os artigos escritos ou relativos à obra de Tullock – este escreveria ainda sobre a anarquia dois pequenos volumes intitulados *Explorations in the Theory of Anarchy*, de 1972, e *Further Explorations in the Theory of Anarchy*, este de 1974 – e *Individual Welfare in Anarchy*, de Winston Bush, artigo produzido em 1972. Note-se que este importante artigo de Bush, então um promissor estudante a quem um acidente de viação tirou a vida um ano perpassado, produziu um profundo e duradouro impacto na filosofia política de Buchanan, a ponto de poder ter sido o catalisador da mais importante obra individual por si produzida: *The Limits of Liberty*. Como afirma John Meadowcroft, neste artigo Bush desenvolveu um modelo formal onde procurou demonstrar que no *estado da natureza* as regras definidoras da propriedade emergiriam de entre os indivíduos porque seria do interesse destes não despendar desnecessariamente a generalidade dos seus recursos em ineficientes e ineficazes acções predação ou de defesa contra a predação alheia, *insight* que seria desenvolvido e aumentado por Buchanan em *The Limits of Liberty*. Buchanan dedicar-lhe-ia inclusivamente a sua *magnus opum* de 1975, cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 5 e Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 29-30.

²⁰⁹ Neste paper, Thomas Romer e Howard Rosenthal discorrem sobre o poder dos grupos de pressão e do seu *lobbying* sobre o processo político e, portanto, sobre a agenda em discussão nas assembleias legislativas, evidenciando preocupação com os problemas que podem resultar da captura do processo mediático por interesses instalados e, consequentemente, sobre as externalidade negativas produzidas no mercado e capazes de o distorcer, cf. Romer, T., & Rosenthal, H. (1978). Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo. In *Public Choice*, Vol. 33 (pp. 27-43).

²¹⁰ Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

²¹¹ Em *Foundations of Social Theory*, Coleman ensaia uma teoria que interliga o comportamento individual com o comportamento colectivo da sociedade compreendida como um todo. Para Coleman, um distinto teórico e matemático sociológico e adepto do individualismo metodológico, e de forma muito simplista, todo o comportamento individual pode ser explicado pelo egoísmo e pela racionalidade: só o cruzamento de interesses passados no filtro constituído pelas duas características atrás descritas pode originar qualidades como o altruísmo, a bondade ou solidariedade. O indivíduo é então visto como um maximizador de realizações e de interesses, criador de um sistema social que generaliza a ideia de equilíbrio em livre mercado, num mundo em que voluntária e racionalmente, abdica da sua liberdade em razão de uma «instituição» que sabe poder servi-lo melhor: o Estado. As semelhanças com a escolha pública são apreciáveis, e esta visão combinada constitui-se pois como o foco da crítica vinda de outras paragens, o que realça uma vez mais a natureza eclética e multidisciplinar deste programa de pesquisa. Para uma visão mais profunda da obra e do seu impacto, ver Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, e a abundante literatura que desta obra emergiu, principalmente artigos científicos.

²¹² Cf. Buchanan, J. M. (2003), *op.cit.*, p. 6.

De forma muito sintética, podemos afirmar que os *bens de clube* ocupam uma posição intermédia²¹³ entre os bens privados e os bens públicos ditos puros²¹⁴. Estando o consumo de um bem de clube limitado aos membros e aderentes, é de esperar que haja uma adequação imediata – em bom rigor, é um dos bons exemplos de equilíbrio de mercado que podemos aqui citar – entre o sacrifício representado pelo custo assumido no financiamento do bem e a respectiva contrapartida corporizada pelo benefício ou satisfação do consumo advindo. É devido a este equilíbrio constantemente corrigido que os níveis de eficiência de um bem de clube ou privado são manifestamente superiores àqueles sobrevivendo da oferta de um qualquer bem público. Com efeito, tornando-se relativamente fácil prever com exactidão o número de contribuintes líquidos para o grupo, bem como quais os interesses e desejos que estes pretendem ver respeitados, pode então o desenho institucional da associação ser traçado com perdas de eficiência mínimas. Conforme afirmam Alves e Moreira referindo-se ao artigo *Clubs and Club Goods* já citado, os *bens de clube*, ao incorporarem na sua estrutura de custos uma elevada proporção de gastos fixos que comparam com uma reduzida percentagem de gastos variáveis, tornam claro que o clube se torna sustentável quando suportado por uma quantidade ideal/ótima de sócios e/ou membros²¹⁵. Mesmo no caso de o congestionamento do clube poder representar uma ameaça para o já citado grau ótimo de utilização, é de esperar que a procura de um serviço em que a rivalidade impede a sua prestação, estimule a oferta advinda da criação de novos clubes. Conforme atestam os mesmos autores, este grau ideal é conseguido através do cruzamento de três condições: a utilização²¹⁶, a provisão e número ótimo de membros. As aplicações, essas, são praticamente ilimitadas. Com efeito, dos grupos de interesse aos grupos de pressão, dos sindicatos aos partidos políticos, das profissões liberais aos grémios e às guildas, das instituições religiosas às desportivas ou até às corporações militares; os bens de clube podem ser encontráveis em virtualmente todas as actividades. Pelo efeito moderador do consumo que introduzem, os bens de

²¹³ Anderson, G. M., Shughart II, W. F., & Tollison, R. D. (2001). Clubs and Club Goods. In W. F. Shughart II, & L. (. Razzolini, *The Elgar Companion to Public Choice*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited, p. 337 e Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 63-65.

²¹⁴ Por bens públicos deveremos entender todos aqueles que reúnem simultaneamente as condições de não-exclusão e de não-rivalidade. Simplificando, é um bem público todo o bem de cujo consumo ou fruição seja impossível privar alguém e todo aquele que, em princípio, consumido por um ou por muitos, for insusceptível de se ver esgotado ou exaurido. A facilidade com que, num grupo, se excluem não-membros – eliminando-se o problema do *free-riding* – e se limita a entrada de novos sócios, evitando-se dessa forma o congestionamento da estrutura montada; ajuda explicar o seu conceito e, eventualmente, também o seu sucesso, cf. Anderson, G. M., Shughart II, W. F., & Tollison, R. D. (2001), *op.cit.*, p. 337.

²¹⁵ Se a lógica de acção colectiva de Mancur Olsen imperar, estes clubes tenderão a ser constituídos por um pequeno número de membros com preferências relativamente homogéneas, o que, entre outras vantagens, impede o abuso da minoria pela maioria. Note-se que esta questão é determinante, uma vez que indivíduos com preferências e gostos semelhantes tenderão a tomar decisões colectivas também elas idênticas, o que permite baixar não apenas os custos da tomada de decisão e, portanto, da própria estrutura de despesas; mas também diminuir grandemente o potencial exploratório que abunda no processo colectivo fora do mercado, cf. Anderson, G. M., Shughart II, W. F., & Tollison, R. D. (2001), *op.cit.*, pp. 338-339.

²¹⁶ Sucintamente, e como afirmam Alves e Moreira, a estrutura de custos que impenderá sobre o sócio/membro do clube reflectirá a componente fixa – arrendamento, mão-de-obra, manutenção, etc. –, em regra destinada ao pagamento de um dito pacote-base, e uma componente variável que oscilará em função ou do uso ou do consumo de bens ou serviços não disponibilizados no pacote-base. Esta será a tendência dos clubes mais eficientes. Se a estrutura de custos assumida pelos membros do clube não for tão eficiente que permita a separação entre a componente fixa e a variável, e de forma a verem aumentada a sua rentabilidade, os clubes tenderão a associar a sua prestação de serviços ou bens com bens privados, como descontos noutros serviços, seguros, etc., que poderão servir não só para garantir o autofinanciamento, mas também como condição de recrutamento de membros adicionais. Finalmente, e talvez mais importante, os membros do clube, ao serem livres de o abandonar, exercem sobre a sua gestão e sobre a sua estrutura de custos uma pressão e controlo tão apertados que dificilmente lhes admitem perdas de eficiência, o que se constituiu como uma vantagem assinalável quando o termo de comparação é um bem público dito «puro».

clube poderão constituir-se no futuro como uma alternativa mais barata à ineficiente alocação, pelo menos em alguns sectores, de bens públicos levada a cabo pelo Estado²¹⁷.

É James M. Buchanan quem, com o artigo *An Economic Theory of Clubs*²¹⁸, dá um contributo maior para a reinterpretação da teoria dos clubes, ao aplicar-lhe a sua fina metodologia económica. Com efeito, praticamente tudo o que discutimos atrás, e que hoje damos como adquirido, foi antecipado pelo Nobel da economia de 1986. Efectivamente, Buchanan antecipa já a distribuição de despesas em custos fixos e variáveis, e percebe que permanecendo os primeiros constantes, a entrada de novos membros faz com que a custo por pessoa caia até que o congestionamento desaconselhe novas entradas, uma vez atingido o grau óptimo de utilização. O bem de clube tem então como características, para além da rivalidade e da exclusão, ainda a divisibilidade, que permite que o congestionamento de um clube seja «transportado» para o nível óptimo de um outro mais ou menos copiado ou «clonado»²¹⁹. É Buchanan que identifica antes da maioria o bem de clube como um arranjo descentralizado e baseado na cooperação voluntária e que primeiramente prova que o mesmo pode ser privadamente fornecido. É também o emérito professor que antevê, antes da pluralidade, que é através da promoção de instituições e/ou grupos que estimulem a necessidade dos indivíduos interagirem livremente, que emergem as vantagens e ganhos/poupanças individuais apenas possíveis pelas economias de escala conquistadas por essa acção colectiva, acção essa de resto levada a cabo sem qualquer interferência governamental. É o mesmo Buchanan quem primeiro terá percebido que estas instituições, porque compostas por pessoas com necessidades e preferências semelhantes, não necessitam de direcção central, o que faz com que esses indivíduos se sintam, no final do dia, pessoas mais livres. É, finalmente, o sucessor de Wicksell quem, com este artigo, primeiro esboça uma estrutura lógica onde se interpenetram a teoria dos jogos e o estudo dos bens públicos, virtualmente aplicável, sobretudo com os avanços na tecnologia²²⁰, a praticamente todas as áreas possíveis e imaginárias.

Outra das áreas que foi criada no espectro da escolha pública foi a economia política constitucional, ou *constitutional political economy*, que deu nome a outra publicação periódica umbilicalmente ligada à investigação na área da escolha pública. Depois do lançamento de *The Calculus of Consent*, obra em que, como já vimos, a emanação da vontade colectiva era separada entre a acção política do dia-a-dia – aquilo a que Buchanan chama análise política positiva, ou escolha pública positiva – e a sua manifestação supra-ordinária, ou constitucional, fase pré-contratual onde se projectam as regras segundo as quais o jogo será jogado; desenvolveu-se o campo da economia constitucional como nova área de estudo. Como lembra Buchanan, as

²¹⁷ Cf. Anderson, G. M., Shughart II, W. F., & Tollison, R. D. (2001), *op. cit.*, pp. 337-353 e Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 63-65.

²¹⁸ Buchanan, J. M. (1965). *An Economic Theory of Clubs*. In *Economica, New Series*, Vol. 32, No. 125 (pp. 1-14).

²¹⁹ Anderson, G. M., Shughart II, W. F., & Tollison, R. D. (2001), *op. cit.*, pp. 338-340.

²²⁰ Como afirmou Buchanan, «*This suggests that one important means of reducing the costs of securing voluntary co-operative agreements is that of allowing for more flexible property arrangements and for introducing excluding devices*». Por *excluding devices*, entendia Buchanan o uso extensivo de tecnologia que, nos nossos dias, vimos substituir o espectro da televisão analógica UHF e VHF pela emissão por satélite paga, as auto-estradas e pontes com portagem, etc., cf. Buchanan, J. M. (1965), *op. cit.*, p. 14.

regras²²¹ servem impor um conjunto de limites e de constrangimentos não só às acções dos outros como às nossas próprias manifestações de vontade²²². A definição das regras surge então no momento em que a colectividade impõe que se limitem os poderes de quem toma essas mesmas decisões comunitárias em seu nome ou em sua representação, não porque as achem *ex-ante* necessariamente irracionais, mas porque prevêm que do resultado do processo colectivo de tomada de decisões possam os seus interesses e preferências ser preteridos face aos dos demais²²³. As regras constitucionais servem exactamente para prevenir este perigo, razão pela qual devem merecer um apoio tão alargado quanto possível, se realizável mesmo consensual²²⁴. Com efeito, é para Buchanan claro que é a forma como as regras se encontram estruturadas e se vêem observadas que constituiu o pilar do consenso que une os membros da colectividade ao

²²¹ No que concerne à análise e à importância das regras numa sociedade, a obra por excelência de Buchanan, ainda que escrita em parceria com Geoffrey Brennan, é *The Reason of Rules*, cf. Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1999[1985]). *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, 10.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund. Nela, ambos os autores realçam, na sua linha liberal clássica, o valor da igualdade intrínseca encontrável em todos os seres humanos, convencidos que estão que todos são capazes de fazer as melhores escolhas e que todos devem ser, portanto, encarados como moralmente equivalentes. Reforça-se aqui a diferença que se verá traçada no subcapítulo 4.3. entre o liberalismo clássico Buchaniano e as visões liberais sociais modernas e conservadoras da natureza humana. Uma vez mais, ambos rejeitam qualquer noção de *bem-estar social*, *interesse público* ou sequer de *verdade*: para os individualistas e subjetivistas apenas existem versões próprias de cada uma destas expressões frequentemente apresentada como realidades objectivas. Nela defendem que a democracia maioritária, na linha Churchilliana, só é defensável quando comparada com versões menos eficientes e supressoras da liberdade individual representadas pelas formas não democráticas de governo ou pela selva Hobbesiana em que a vida é solitária, pobre, sórdida, brutal e curta. Fazendo uma vez mais a defesa do *homo economicus* enquanto realidade encontrável simultaneamente no mercado e na arena política, em *The Reason of Rules* Buchanan e Brennan abordaram os constrangimentos constitucionais, a necessidade de promoção da justiça dentro da regras – reflectindo para tanto acerca da distribuição de rendimentos que emerge da democracia maioritária enquanto representação da igualdade positiva por esta promovida, e se esta é ou não aceitável enquanto instrumento da dita justiça distributiva –, e fazem o diagnóstico das democracias ocidentais enquanto representações ineficientes e auto-destrutivas de governo. Neste último ponto interessa, sobretudo relevar o porquê de Buchanan e Brennan duvidarem da possibilidade de poder vir a ter lugar uma *revolução constitucional*. Com efeito, e em primeiro lugar, o consenso seria provavelmente impossível de alcançar se o principal problema do velho constitucionalismo, e o que tem produzido as maiores dissensões – a redistribuição de rendimentos –, não pudesse ser ultrapassado, e provavelmente não poderia ser, tendo em conta a quantidade de pessoas que se move à volta do orçamento de Estado e que dele depende para sobreviver. Em segundo lugar, teríamos os problemas ligados à distribuição de direitos e regalias inevitáveis num momento em que as regras definidoras das regras se viam alteradas. Finalmente, teria ainda de ser resolvido o problema do *free-riding*. Nesta obra, cujas asserções interpenetram a ciência, o direito e a filosofia, as regras não são pelos autores vistas, em si mesmas, nem como representações espontâneas e naturais do processo de evolução social nem como emergentes de um processo mágico ou de dádiva extra-legal normalmente representados pelos defensores dos jusnaturalismo e, dentro dele, dos apregoadores dos *direitos naturais*. Note-se, neste particular, o considerável afastamento de Buchanan do liberalismo clássico evolucionista dos austríacos, e em particular de Hayek, e das escolas de pensamento defensoras dos *direitos naturais*, como as escolas minárquica e anarco-capitalista. A dissecação desta obra, enquanto análise comparativa de sistemas alternativos compostos por regras que criariam instituições que, por sua vez, renovariam o Estado e a forma como o mesmo opera; importa sobretudo num tempo em que os impostos altos e a redistribuição cercam e delapidam uma classe média que, como sabemos, se constitui como o baluarte da democracia, reforçando pois a necessidade de repensar o Estado Social antes que uma revolução violenta se lhe possa antecipar com os efeitos e consequências que julgamos conhecer e que pensamos poder prever.

²²² Este é, aliás, um dos *insights* que levará, em *The Limits of Liberty*, o neo-contratualista James Buchanan a afirmar que os indivíduos entram no contrato social porque isso lhes permite um grau razoável de previsibilidade quando o assunto é a limitação dos excessos e comportamentos alheios. A questão é saber porque hão-de querer limitar-se a si mesmos, problema que esse que também não parece ter resposta fácil, embora Buchanan aponte caminhos que poderão ser melhor compreendidos no subcapítulo 5.1., cf. Kliemt, H. (2011). Bukantianism - Buchanan's Philosophical Economics. In *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 80, Issue 2 (pp. 275–279).

²²³ Cf. Buchanan, J. M. (2003)., *op.cit.*, p. 7.

²²⁴ Atentas as preocupações pré-constitucionais elencadas, isto é, a necessidade que subjazeu à sua criação e os fins que a mesma pretende atingir, restam poucas dúvidas que Buchanan simpatiza muito mais com uma constituição do tipo da norte-americana, curta e limitadora dos poderes do Estado – federal ou das unidades federadas –, do que com as da Europa continental, longas, programáticas e com a carga ideológica marcadamente social-democrata e portanto redistributiva que, afirmaria, pode muito bem ir para além daquilo que os indivíduos firmaram no contrato social estabelecido com a aprovação de um texto constitucional. Note-se que a sua preferência não se deve misturar com a justeza que entende ser devida à aprovação de um lei fundamental por uma supermaioria ou de forma unânime: no final de contas, cada um deve poder decidir o seu caminho, independentemente da sua – a de Buchanan, entenda-se – posição de princípio.

corpo político que os representa²²⁵. Como afirma, a importância dada à constituição em detrimento do governo representa, talvez, a maior diferença entre as atitudes dos cidadãos Europeus face aos seus pares norte-americanos, pois estes últimos sentem que a sua lealdade deve estar com a sua velha e próspera constituição e não com a manifestação da maioria conjuntural representada no governo numa dada altura²²⁶. Atomizando e facilitando o entendimento do conceito, a economia política constitucional preocupa-se com a análise comparativa entre diferentes conjuntos de regras destinadas a garantir melhores resultados ou, dito de outro modo, envolve a comparação dos preceitos constitucionais vigentes com um conjunto de alternativas desenhadas, sobretudo tendo em conta as deficiências apresentadas no modelo anterior, e destinadas a aperfeiçoar a lei fundamental com que se compara²²⁷.

Esta reforma das leis constitucionais que, no limite, podem até configurar verdadeiras *revoluções constitucionais*; é um dos pontos marcantes da filosofia política Buchaniana, até porque, como afirma John Meadowcroft, é sua convicção que as democracias contemporâneas terão exercitado o seu mandato muito para além do que homens razoáveis parecem poder ter aceitado no acordo constitucional, de tal forma que é a própria legitimidade do exercício do poder executivo que parece estar já em causa²²⁸. Com efeito, será convicção de Buchanan que os problemas das democracias de bem-estar só poderão ser resolvidos com uma *revolução constitucional*²²⁹. Efectivamente, ao forçar uma renegociação do contrato social, umas das suas consequências deveria implicar a diminuição e/ou limitação dos próprios poderes do Estado²³⁰, condição sem a qual essa *revolução constitucional*, nas perspetiva Buchaniana, não faria sequer sentido. Seguindo a sua metodologia individualista-constructivista, Buchanan afirma que essa revolução não seria então, expectavelmente, encabeçada por políticos, peritos ou burocratas: se assim fosse, não se poderia esperar que os que mais beneficiam com o actual processo político dispusessem de forma diferente quando chegasse o momento criar um novo acordo. Buchanan defendia mais do que uma *revolução constitucional*, desejando mesmo uma *revolução contratual* materializada numa nova lei fundamental que merecesse consentimento unânime de toda a

²²⁵ Em *The Constitutional Way of Thinking*, o distinto professor, que discursa por entre homens de lei numa escola de direito, discorre acerca da fulcral importância de uma Constituição. Com efeito, afirma, o *império da lei*, o respeito pela liberdade e propriedade alheias e a existência de uma economia próspera e pujante não são elementos naturais do sistema Americano. Se a democracia eleitoral é importante para os promover, ela por si mesma não se basta: essa democracia tem de ser constitucional. É pois na sua manifestação positiva que o conjunto de regras previamente acordadas por um consenso tão alargado quanto possível limita a acção do governo, freando eventuais excessos e evitando despotismos, cf. Buchanan, J. M. (2003c). *The Constitutional Way of Thinking*. In *Supreme Court Economic Review*, Vol. 10, *The Rule of Law, Freedom, and Prosperity* (pp. 143-155).

²²⁶ Sobre certos pontos de vistas, pode extrapolar-se este raciocínio para a doutrina dominante em cada lado do atlântico quando o assunto em discussão é o papel reservado ao Estado na sociedade e, também aí, norte-americanos e europeus, sobretudo os continentais, manifestam opiniões pouco concertadas.

²²⁷ Cf. Buchanan, J. M. (2003a), *op.cit.*, p. 8.

²²⁸ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, p. 123.

²²⁹ Ainda a respeito da *revolução constitucional*, ver os capítulos assim titulados em Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1999[1985]), *op.cit.*, pp. 144-160 e Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op.cit.*, pp. 148-160.

²³⁰ Esta discussão está na ordem do dia, e fugir-lhe é agravar um problema que tenderá a piorar com a passagem do tempo. Na linha do que foi já sendo nesta dissertação adiantado, a crise do Estado Social, provocada entre outras razões pelo défice gerado por um sistema de segurança social que financia consumo presente muito acima das contribuições dos actuais retribuídos, com dívida futura, a pagar por quem contribui com uma parcela considerável do seu rendimento para um sistema que provavelmente nunca lhe devolverá o que coercivamente lhe retira; tenderá a gerar uma situação insustentável que poderá provocar, ao invés de uma *revolução constitucional*, essa sim possível de operar em situação de normalidade institucional, uma revolução violenta que provavelmente fará impor, ao contrário da primeira, uma ordem baseada na vontade da minoria que protagonizou o golpe e que ocupe então o poder.

população. Buchanan, que ensaia, para melhor compreensão, um exercício exemplificativo²³¹ daquilo que poderia constituir uma negociação entre um homem rico e um pobre sem a intervenção do Estado, hoje feito mediador; afirma que um dos caminhos passíveis de serem percorridos para chegar a um entendimento, teria necessariamente de contar com a anuência de ambos os indivíduos no que à renegociação dos seus direitos de propriedade dissesse respeito. Nesse exercício²³², Buchanan conclui que como o homem rico espera uma taxa crescente no actual sistema e como ambos preveem a possibilidade de ocorrência de uma potencial redefinição dos direitos de propriedade resultante de uma não promoção de uma *revolução constitucional* – através, entre outras suposições, do aumento da coercividade do Estado ou até de uma revolução violenta –; ambos teriam então fortes incentivos para concordarem com um novo contrato constitucional²³³. Efectivamente, é importante perceber-se que a renegociação de direitos de propriedade só pode ser considerada uma vez preterida qualquer visão assente no respeito por *direitos naturais* suposta e intrinsecamente ligados à própria natureza humana, na linha Lockiana e Jeffersoniana²³⁴, visão essa que Buchanan repudia por entender que os direitos não se decretam nem emanam milagrosamente de nenhuma entidade incorpórea ou divina, antes se convencionam e se respeitam mutuamente por ser geral o interesse na manutenção do *status quo* acordado no texto constitucional que inaugura ou materializa o contrato social. Essa renegociação de direitos de propriedade não é operável, como já vimos, pelo Estado, que continuada e permanentemente, abusa do seu poder coercivo e reatribui e transfere, ele mesmo, e a seu bel-prazer, direitos de propriedade entre cidadãos sem o seu acordo. A renegociação terá de ter então lugar entre iguais, sem intermediários²³⁵. Este é um esboço do contributo de Buchanan para, com a distância necessária e a análise crítica indispensável, promover uma mudança constitucional destinada a resolver os problemas criados pela democracia maioritária através da renegociação do contrato social em vigor²³⁶.

O emérito professor constata que a escolha pública, embora permaneça no seu entender como um programa de pesquisa neutro, é frequentemente acusado de ser ideologicamente enviesado²³⁷. Com relembra Buchanan, a escolha pública, enquanto programa de pesquisa que analisa especialmente as falhas de governo, sobretudo quando comparadas com a política projectada e assumida pelos próprios políticos²³⁸; pode ser entendida como a resposta à economia do bem-estar, essa penetrante manifestação da ideologia socialista que, em meados do século

²³¹ Cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, pp. 158-159.

²³² Uma versão condensada do mesmo pode ser consultada em Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 126-127.

²³³ Na realidade, a base desta suposição é muito questionável, até porque quem domina a teoria dos jogos, e Buchanan dominava, sabe que, por vezes, a lógica e a racionalidade são ultrapassadas pelo tacticismo e pela estratégia quando o que importa é negociar. Mas nem por isso o raciocínio se torna menos válido.

²³⁴ Que, para além do mais, tornava o processo evolutivo, pelo menos no que diz respeito à transacção/transferência de propriedade, tendencialmente estático e imobilista.

²³⁵ Neste domínio, e com o Estado com poderes nitidamente limitados, tornar-se-ia fundamental criar direitos de propriedade que previamente não existiam, e que alguns consideravam tratar-se de falhas de mercado. Na realidade, Buchanan afirmava que a atribuição de direitos de propriedade, na linha do defendido por Ronald Coase, poderia resolver o problema do congestionamento do tráfego, da poluição, etc., cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, p. 128.

²³⁶ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 123-129.

²³⁷ Diríamos, a este respeito, que esta crítica não é muito diferente daquela que fazem a conservadores nos EUA ou a liberais ou democratas-cristãos na Europa quando os apodam de neoliberais, uma terminologia que entre nós é usada com sentido marcadamente depreciativo, mesmo quase ofensivo.

²³⁸ Buchanan, J. M. (2003b), *op. cit.*, p.16.

XX, invadiu a civilização ocidental com o seu programa supostamente neutral de pesquisa. O encanto derivado da presunção que as falhas de mercado²³⁹ poderiam ser corrigidas pela intervenção onnipotente e onnipresente do Estado, facilitou essa disseminação. O Nobel de economia em 1986 relembra que a escolha pública não se configura como um instrumento destinado a criar um ideário demonizador do Estado, mas antes a repor algum rigor científico e académico num campo, o da teoria económica e política, em que a *welfare economics* era absolutamente hegemónica. É, pois, com a escolha pública que emergem os movimentos críticos da acção política e, com eles, o estímulo para uma maior e mais apertada necessidade de controlo da actividade governativa²⁴⁰.

A suposta imoralidade do programa de pesquisa que é a escolha pública, representa outra das ferozes críticas que lhe são dirigidas. Esta observação, feita por alguns e baseada sobretudo na transferência do individualismo metodológico e da escolha racional directamente da teoria económica²⁴¹ para a análise política, nada mais é do que a constatação, agora no campo decisional colectivo, que os indivíduos procuram em todas as actividades maximizar os seus benefícios exactamente ao mesmo tempo que diminuem a possibilidade de ocorrência de prejuízos. Arguem os críticos que as mesmas pessoas agem diferentemente no processo de tomada de decisões colectivo e no mercado ou, dito de outro modo, que actuam em função de motivações diferentes quando operam em cada um dos dois espectros mencionados. Como afirma Buchanan, este programa de pesquisa parte do princípio, ou convencionam, que, para efeitos da análise comportamental dos indivíduos, estes não se transformam em eunucos económicos quando alternam entre o processo de mercado e o campo político ou de decisão colectiva, que respondem a estímulos tendencialmente da mesma forma independentemente da sua origem²⁴². A suposta imoralidade da escolha pública²⁴³ emerge pois da crítica dirigida ao modelo explanatório que afirma que os indivíduos que actuam na esfera colectiva estão submetidos ao cumprimento de

²³⁹ Que, ao contrário do que acontece com a escolha pública, não se baseiam pelo ideal assumido pelos próprios políticos mas por uma ideia de perfeição que o mercado jamais poderia aspirar alcançar: só a intervenção todo-poderosa do Estado o lograria atingir. A diferença entre a escolha pública e a *welfare economics* radica pois na distinção seguinte: as palavras de políticos e burocratas e os actos observados, no primeiro caso, e a realidade face a critérios idealizados, estes últimos sem qualquer método objectivo de validação. Afinal, a falha de mercado compara com que tipo de projecção utópica socialista? E, ainda que a intervenção do Estado melhore a situação anterior, o custo bruto e o custo de oportunidade deve ser quantificado ou dispensa-se o governo de apresentar contas detalhadas aos contribuintes?

²⁴⁰ Cf. Buchanan, J. M. (2003a), *op.cit.*, p. 8.

²⁴¹ Note-se que Buchanan entende a teoria económica como «um corpo de análise que permite relacionar o comportamento dos participantes individuais na actividade do mercado como compradores, vendedores, investidores, produtores e empreendedores com os resultados que são obtidos para toda a comunidade, resultados esses que não estão presentes nos propósitos ou sequer são encontráveis no conhecimentos dos participantes quando individualmente considerados», cf. Buchanan, J. M. (1999). *Politics Without Romance: A Sketch Of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*. In *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, 1.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund, p. 47. Tradução nossa. Como afirma o próprio Buchanan, a passagem deste processo de entendimento e de explicação do complexo processo de trocas e de interacções a que chamamos economia para o campo político pode dificultar, porque talvez contra-intuitivo, a sua fácil absorção e ulterior processamento.

²⁴² Isto não quer dizer que o racionalismo e o egoísmo que presidem frequentemente às decisões individuais obliterem qualquer possibilidade da prática de altruísmo, na linha do avançado por James Coleman, levado a cabo, por exemplo, por um decisor da administração pública. Aquilo que Buchanan defende é que esse eventual acto de altruísmo o poderá levar, no limite, a defender aquilo que apresenta como sendo a manifestação do *interesse público* quando, na realidade, nada mais é do que a sua visão pessoal do indefinível e intangente conceito de *interesse público*, o que é bem diferente.

²⁴³ Para uma visão pessoalizada e mais aprofundada desta temática, ver Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1988). *Is Public Choice Immoral? The Case for the "Nobel" Lie*. In *Virginia Law Review*, Vol. 74, No. 2, *Symposium on the Theory of Public Choice (March)* (pp. 179-189).

um modelo comportamental idealmente concebido, isto é, feitos santos; ao invés de agirem de forma racional e consentânea com a prossecução do seus próprios interesses ou, no limite, na procura da sua própria interpretação e representação do interesse colectivo. A hipocrisia deve, pois, ser afastada da análise e ser substituída por uma dose tão grande quanto possível de realismo, e não necessariamente de pessimismo antropológico. Como afirma Buchanan, «*Democracy, or selfgovernment generally, is surely strong enough to allow for honesty in analysis of its own workings*»²⁴⁴.

Contas feitas, o economista político nascido no Tennessee argumenta que a escolha pública produziu um impacto profundo na perspectiva com que os cidadãos olham a actividade política e os seus agentes. Esta visão hodierna, que contrasta fortemente com a concepção idealista/normativa que abundava até ao final da década de 50, precisamente no momento em que a escolha pública nasce; é a responsável pelo olhar mais cínico com que se fita a acção colectivo-política e menos ingénua com que encara as promessas fáceis destinadas a resolver problemas difíceis que, nalguns casos, podem ou não ter solução ou esconder um custo que, acaso fosse conhecido ou publicitado, provavelmente os indivíduos não iriam querer assumir. Com estes contributos, Buchanan assevera que a escolha pública teve um papel importante na derrocada dos ideais do planeamento centralizado²⁴⁵ e da infalibilidade das estruturas socialistas, cujo epílogo se deu com a queda do muro de Berlim e a desagregação do bloco de leste²⁴⁶.

De uma forma bastante resumida, dir-se-ia da escolha pública que ajudou a desmontar o mito segundo o qual a informação podia ser recolhida, processada e interpretada de tal forma que a alocação de recursos se tornaria ágil, dinâmica e, em última instância, inaperfeiçoável porque perfeita. Como fomos vendo, é no auge do poder do socialismo democrático e totalitário²⁴⁷ que os autores hoje incluíveis no enorme reportório intelectual da escolha pública contestam a ideia então generalizada que a política e os seus promotores eram capazes de, por si mesmos, conceber soluções para todos os problemas sociais²⁴⁸, através de um governo que seria, simultaneamente, onnisciente e onnipotente. Interessante é verificar que não foi da academia que veio a sentença de morte ao socialismo e ao leviatã que então ameaçava a liberdade ou a prosperidade, embora sejam de assinalar os esforços de numerosos liberais clássicos como aqueles que constituíram o *Mont Pelerin Society* em 1947. Quem fez colapsar o logro socialista foi a realidade, foram as ineficientes práticas colectivistas, a estrutura político-ideológica defunta, foi o choque entre as promessas *quasi* quiméricas e os resultados vestigiais materializados na falta de performance e de competitividade das economias em que o artifício institucional socialista foi mais profundamente

²⁴⁴ Buchanan, J. M. (2003a), *op.cit.*, pp. 9-10.

²⁴⁵ Embora tendo em conta premissas diferentes das avançadas, por exemplo, pela escola austríaca.

²⁴⁶ Cf. Buchanan, J. M. (2003a), *op.cit.*, p. 10.

²⁴⁷ Com efeito, no final da década de 50 e no início da década de 60, a União Soviética havia lançado o Sputnik 1 e Yuri Gagarin no espaço, nos Estados Unidos a administração Kennedy seguia políticas keynesianas e expandia o Estado e na Europa era o socialismo democrático e a social-democracia, secundados é certo pela democracia-cristã, quem criava o Estado-social.

²⁴⁸ Era também neste tempo que Keynes e autores marxistas pareciam levar de vencido o combate travado com von Mises e Friedrich Hayek. Buchanan afirma aliás, a propósito do conflito ideológico que opôs liberais clássicos a socialistas e marxistas, que ambos negligenciaram na sua análise o papel representado pelos incentivos na motivação da acção humana, mormente os produzidos no sector político, cf. Buchanan, J. M. (2003a), *op.cit.*, pp. 10-11.

aplicado, e que sacrificava liberdade e bens de consumo à ditadura e ao investimento em armamento. Buchanan não afirma que foi a escolha pública quem anteviu a derrocada do mito socialista ou sequer que o provocou, mas não tem pejo ao afirmar que foi precisamente a escolha pública quem primeiramente ofereceu um substrato científica e logicamente coerente para o seu entendimento. Com efeito, é com a escolha pública que o público começa a questionar verdadeiramente da bondade e da eficácia da intervenção governamental no mercado e a compará-la com a alternativa. Para Buchanan, é a escolha pública quem primeiramente fornece um modelo congruente e consistente quando o assunto é o entendimento do comportamento das burocracias ou a captura do sistema para que uns possam beneficiar do prejuízo entretanto imposto a outros – *rent-seeking* –. É a escolha pública que explica antes de outras escolas a dificuldade em manter orçamentos equilibrados e a razão pela qual algumas empresas se procuram proteger da concorrência, utilizando para tanto o manto protector das tarifas e barreiras alfandegárias outorgadas pelo Estado. Nas próprias palavras do Nobel da economia de 1986, «*public choice is like the small boy who said that the king really has no clothes*»²⁴⁹. Finalmente, o emérito professor afirma categoricamente que a escolha pública não deve ser entendida como uma revolução ou sequer como um milagre das ciências sociais. Para Buchanan, trata-se muito mais de retornar às origens e às convicções dos pais fundadores como James Madison e dos grandes economistas neoclássicos como Adam Smith, reinterpretando-lhes as descobertas à luz dos novos tempos e aproveitando os seus ensinamentos agora feitos indestrutíveis exosqueletos à volta dos quais se constrói e reconstrói permanentemente a teoria da escolha pública ou, como afirmado por Buchanan, a teoria das falhas de governo²⁵⁰.

²⁴⁹ Buchanan, J. M. (2003a), *op.cit.*, p. 11.

²⁵⁰ Cf. Buchanan, J. M. (2003a), *op.cit.*, pp. 9-11.

Capítulo 4 – Principais influências e posicionamento ideológico na filosofia política de Buchanan

«(...) Neither the executive nor the legislative body, and even less the deciding majority in the latter, are in reality ... what the ruling theory tells us they should be. They are not pure organs of the community with no thought other than to promote the common weal.»

Knut Wicksell, in Buchanan, J. M. (1987), *op cit.*, p. 245

«Liberals hold that men are not to be trusted, beyond necessity, with arbitrary power. As Lord Acton said, power corrupts –corrupts the initially good– and absolute power corrupts absolutely. But weakness in the face of power corrupts equally and apart from consequences, but the power-seeking attitude and that of servility are inherently to be condemned.»

Frank H. Knight, in *Intelligence and Democratic Action*

Neste capítulo serão apresentados, tendencialmente por ordem cronológica, alguns dos autores que mais fortemente terão influenciado Buchanan, quer do ponto de vista substantivo, quer do ponto de vista metodológico. Para dar cumprimento ao objectivo traçado, foram os dois primeiros subcapítulos desenhados de forma a que no primeiro se encontrem contidos, sensivelmente, os pensadores até ao século XIX, e no segundo os autores que sobre Buchanan terão exercido uma mais forte e visível influência já no século XX.

O terceiro e último subcapítulo destinar-se-á a tentar determinar, à luz da literatura pesquisada, mormente dos próprios escritos de Buchanan; qual o seu posicionamento ideológico no espectro político, separando-o, para o efeito, ainda que sumariamente, tanto de liberais sociais quanto de conservadores.

4.1 – A antiguidade clássica, os contratualistas e empiristas do século XVIII e os *founding fathers*

Para José Casas Pardo, o solo em que germina o substrato filosófico vertido na obra de Buchanan aproxima-se muito mais dos ensinamentos de Platão do que da obra não escrita do mestre deste último, Sócrates. Com efeito, a reflexão de Buchanan é frequentemente global e portanto não dirigida: afinal, Buchanan era um cientista social e não um engenheiro. Da sua obra não emergem soluções casuísticas destinadas a preencher um vazio determinado e identificado: Buchanan deverá o seu prestígio ao facto de ter atacado grandes problemas, tendo para o efeito ajudado a desenvolver um complexo e intrincado programa de pesquisa que revolucionou a economia política. Como Platão, Buchanan distingue também entre conhecimento sensorial, o que trata do accidental e do aparente, e conhecimento intelectual, que se ocupa do imutável, do intrínseco, do âmago das coisas. Ao contrário da maioria dos seus colegas da escolha pública, mais preocupados com o mundo sensorial e com a solução para os problemas contingenciais, a Buchanan preocupa sobretudo o mundo das ideias, o universo da essência, as formas inteligíveis

que emergem do domínio da razão, num tipo de idealismo que facilmente identificamos quando lemos sobre economia política constitucional. Se o conhecimento intelectual for uma árvore, o conhecimento sensorial é a sombra projectada por esta última. Tal como Platão, também para Buchanan a realidade é subsumível a dois níveis: o sensorial e o intelectual. Como para Platão, também para Buchanan interessa sobretudo o segundo²⁵¹. Buchanan separa-se contudo de Platão quando se preocupa sobretudo com o processo, e não com o estado final. Para Buchanan, a realidade pode ser encontrada no caminho, é nele que parece mesmo encarnar, e não no destino, no chamado estado final. Como reafirma Casas Pardo, os engenheiros ou racionalistas construtivistas da *welfare economics*, conforme se olhe, sucessivamente, na perspectiva Buchaniana ou Hayekiana; sofreriam de uma ilusão sinóptica contra a qual a escola de economia da Virgínia lutou frequentemente só, em defesa de uma certa visão do que são e o que representam as ciências sociais²⁵².

Casas Pardo afirma que na obra de Buchanan, para além do idealismo por si perfilhado, se nota também uma forte influência do realismo Aristotélico. Para Buchanan, como para Aristóteles, nada parece existir na mente que não tenha chegado antes pelos sentidos. Dito de outro modo, não há mundos paralelos nem ideias inatas. Daqui deriva um dos eixos centrais do pensamento filosófico Buchaniano: a defesa de uma forma muito própria de subjectivismo metodológico e a luta contra uma qualquer forma objectivista destinada a sintetizar e a simplificar de tal forma a realidade, que ela pareça subsumível à tradução e ulterior concentração numa função social trabalhável. Buchanan, como Aristóteles muito antes dele, percebe que, em política, teoria e prática raramente casam. Já no ideário Aristotélico se evidenciavam, muito antes de Lord Acton a ter imortalizado, a natureza corruptora do poder, rechaçando no processo qualquer noção de ditadura benevolente²⁵³.

Outros houve, durante o império romano e a idade média e moderna, que influenciaram decisivamente Buchanan, como Maquiavel e o exercício da política despida de critérios éticos, um espaço em que o idealismo não tem lugar e no qual tudo é sacrificável ao altar da conquista, preservação e ampliação do poder do soberano²⁵⁴; ou Espinosa (1632-1677), esse antecipador de alguns dos *insights* de Adam Smith, que procurou um modelo de instituições políticas que pressupusessem que os diferentes interesses individuais, frequentemente contrários, pudessem coexistir pacificamente de forma favorável ao todo social²⁵⁵.

²⁵¹ Talvez date daqui a distinção que Buchanan faria com Tullock, em *The Calculus of Consent*, entre os dois níveis de decisão colectiva, um representado pela nível ordinário, que se ocupava da gestão dos assuntos do dia-a-dia e cujas demonstrações de vontade emanavam das assembleias legislativas, e do nível constitucional, destinado a criar as regras que disciplinariam o jogo político e social, segundo nível esse que era, por isso, muito mais importante que o primeiro.

²⁵² Cf. Pardo, J. C. (2011). La filosofía económica de James M. Buchanan. In *Anuario Filosófico*, Vol. 44, No. 2, pp. 234-235.

²⁵³ Cf. Pardo, J. C. (2011), *op. cit.*, pp. 235-236.

²⁵⁴ Cf. Maquiavel, N. (1994[1532]). *O Príncipe*. Lisboa: Guimarães Editora.

²⁵⁵ Conforme atesta André Azevedo Alves, Buchanan considera a obra *Tractatus Theologico-Politicus* surpreendentemente moderna, de tal forma que já naquela altura Espinosa insistia na ideia de separar a concepção normativa do ser humano da sua vertente positiva. Dito de outro modo, é Espinosa talvez o primeiro a pedir aos filósofos parcimónia, com um crítica simultaneamente penetrante e mordaz aos mesmos, quando afirma que estes «concebem os homens, efetivamente, não tais como são, mas como eles próprios gostaria que fossem», cf. Alves, A. A. (2006), *op.cit.*, p. 63 e Espinosa, B. (1983). Colecção «Os pensadores»: *Pensamentos metafísicos; Tratado da correção do intelecto; Ética; Tratado político-teológico*;

Durante muito tempo, entre Platão e Descartes, os filósofos julgavam conhecer a natureza substantiva das coisas. Hume vem contraditar esta asserção. Para ele o homem é uma entidade quantitativa, susceptível de se ver medida e pesada. Hume questiona-se até se ao ser humano subjazia alguma essência ou individualidade. Este profundo cepticismo face ao homem e ao mundo é o cepticismo de Buchanan quando se foca na ciência positiva que, contudo, e ao contrário do primeiro, não o paralisa. Superando a mais que ultrapassada indução Humiana, que o tinha levado a um beco sem saída, Buchanan, como cientista social moderno e aceitador do hodierno paradigma gerado pelo processo científico, assume a dedução como método para a formulação de asseverações universais. Para Buchanan a economia é a encarnação de um processo contratualista, uma vez que é através de acordos e de contratos a todo o tempo reformáveis, que se ultrapassam as desavenças e os conflitos que naturalmente emergem do processo de mercado. Buchanan é um subjectivista e individualista metodológico que, cepticamente, desconfia das matematizações de modelos económicos nascidos da análise de uma estatística agregada que, afirma, alguns economistas gostam de usar como forma de verem validadas as suas hipóteses e, logo, que surge essencialmente tendo em vista a necessidade de verem *provado cientificamente* o seu ponto próprio ponto de vista²⁵⁶. Hume e Adam Smith influenciaram também fortemente o pensamento de Buchanan porque se preocuparam em compatibilizar a eficiência do processo social com a satisfação de interesses individuais que não seriam, em princípio, facilmente conciliáveis²⁵⁷. Pese embora Maquiavel, Espinosa, Hume, Adam Smith ou John Locke²⁵⁸ ocupem um lugar de destaque na galeria de influenciadores de Buchanan, é Thomas Hobbes quem na idade moderna mais o influenciou.

É geralmente aceite, embora isso não queira dizer, de *per se*, e como frequentemente se lê, que Hobbes reencarnou em Buchanan²⁵⁹; que Thomas Hobbes (1588-1679) foi uma das mais

Correspondência. São Paulo: Abril Cultural, p. 302. É também com Espinosa que os homens se tornam independentes do soberano, de Deus, da cidade e do Estado, cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 132.

²⁵⁶ Cf. Pardo, J. C. (2011), *op. cit.*, pp. 236-238.

²⁵⁷ Este ponto é fundamental, porque nele se concentra o que de mais racional existe no pensamento de Buchanan. Segundo ele, no seu cálculo individual, cada indivíduo faz a projecção dos lucros cessantes e dos danos que emergem da aceitação de um contrato e projecta-os numa folha de cálculo mental. Se dentro de um prazo razoável espera ganhar mais do que perde, é expectável que respeite o acordado. Se do exercício matemático de benefícios e prejuízos levado a cabo, esperar perder mais do que ganha, rapidamente preenche os campos de uma equação em que, para além da perda líquida, estarão vertidos ainda os custos de ser apanhado a incumprir com o acordado, agindo depois em conformidade com aquilo que julga ser o seu interesse, cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 34-35 e Alves, A. A. (2006), *op. cit.*, pp. 64-65. Pese embora tenha grande esperança que a ética, como reflexão sobre a moral, seja capaz de mudar comportamentos e de gerar resultados sociais mais eficientes, Buchanan não se ilude com o *homo economicus*: afinal, são ainda a racionalidade e o egoísmo quem guia o ser humano.

²⁵⁸ Quando se questiona se a perspectiva de Buchanan é, no tocante aos direitos, mais Lockiana ou Hobbesiana, parece-nos claro, como a Casas Pardo, que ao não aceitar a existência de direitos iniciais ditos naturais, que não aqueles previstos no contrato social que permite a saída do *estado de natureza*, que a sua perspectiva, ou, mais concretamente, a metodologia que aceita na sua formulação de uma teoria normativa de Estado, neste domínio como noutros, é mais marcadamente Hobbesiana, sem ser, como fomos já afirmando, autoritária ou sequer defensora das formas benevolente e, mais tarde, iluminada e esclarecida de despotismo, cf. Pardo, J. C. (2011), *op. cit.*, pp. 246-247.

²⁵⁹ É importante que se distinga aquilo que é a apreciação do pensamento lógico que emergiu do ponto de vista de um teórico político que nasceu ainda no século XVI e que escreveu a sua obra mais conhecida, *Leviathan*, exactamente no período em que tinha lugar uma devastadora guerra civil no seu País – falamos, pois, sobretudo do seu método, da sua aproximação ao problema –, com a vassalagem intelectual que Buchanan nunca lhe prestou. Aquilo que importou a Buchanan foi o conceito de anarquia – como o próprio Buchanan afirma em *The Limits of Liberty*, alguém tem memória de anarquistas pré-Hobbesianos? – e a necessidade de aceitar concessões até certo ponto. Como, no caso concreto, essas limitações radicavam na quase submissão do indivíduo ao altar da vontade do soberano, que encabeçava então um Estado forte, rapidamente se conclui que para um liberal clássico como Buchanan, essa situação era inaceitável. E é aqui que rapidamente Buchanan abandona de Hobbes e se reúne com «*Althusius, Spinoza, Locke, and, even more emphatically,*

importantes influências na filosofia política de Buchanan e daquela que veio a ser a sua concepção de Estado apresentada em *The Limits of Liberty*, pelo menos até certo ponto. A partir do momento em que Buchanan, Tullock e Bush iniciam, no início da década de 70, uma série de estudos que visam aprimorar a análise económica da anarquia, Hobbes faz a sua entrada triunfal no mundo intelectual de Buchanan. Com efeito, Hobbes começa a sua análise aos perigos representados pela anarquia²⁶⁰ percebendo que, tendo os indivíduos direito a tudo – os direitos de propriedade não existem porque ninguém os reconhece – num mundo onde a escassez é uma presença permanente e a predação e a defesa contra ataques alheios dilaceram qualquer possibilidade de uma paz negociada e eliminam o processo produtivo; urge pois criar mecanismos que permitam ultrapassar esta selva Hobbesiana ou *estado de natureza*. Para o concretizar, os indivíduos ver-se-iam forçados a entrar num contrato social, aceitando a inquestionável autoridade do Estado na pessoa do seu soberano, em cujas mãos se concentra agora um poder quase absoluto ao qual todos se devem prostrar para evitar um mal ainda maior²⁶¹.

A existência de um Estado, seja ele a encarnação de uma democracia constitucional saída de uma escolha não coactiva, que inclusive mereceu aceitação unânime, tal como defendido por Buchanan, ou represente ele a visão Hobbesiana, manifestada na delegação do poder absoluto a um soberano, feito déspota benevolente; deverá então surgir como o corolário de um cálculo individualista²⁶² que permite uma razoável grau de antecipação do comportamento alheio e, portanto, um florescimento da actividade produtiva que substitui então a acção predatória e defensiva. Este *insight* é provavelmente a maior herança que Hobbes terá legado a Buchanan.

É curioso perceber que se há cépticos no que toca àquilo que é e se pode esperar da natureza humana, são Hobbes e Buchanan²⁶³, que personificam o pessimismo antropológico que

Rousseau, commenced and continued to talk about a social contract among independent men, not a Hobbesian slave contract between men and a sovereign master.», cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 132.

²⁶⁰ «The anarchistic war of each against all, where life becomes nasty, brutish, and short, will be dominated by the order that the sovereign can impose», cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 15.

²⁶¹ Hobbes, T. ((1975[1909/1651])). *Leviathan*. Indianapolis: Liberty fund.

²⁶² Cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 15.

²⁶³ Ainda que isto possa ser verdade, será mais correcto afirmar, como John Gray parece sugerir, que Buchanan pretende que nos movamos duma dimensão povoada pelo desespero Hobbesiano para um mundo temperado com esperança Humana. O mote do trabalho de uma vida de Buchanan centrou-se na defesa de um governo limitado, nomeadamente no que dizia respeito à imposição de limites constitucionais aos poderes governamentais. Exemplos disso mesmo são a sua crítica ao condicionamento da liberdade individual, aos excessos da máquina fiscal, aos gastos públicos pelo Estado, correspondentemente, cobrados e pedidos emprestados e, finalmente, e não menos importante, à denúncia dos excessos das políticas públicas de redistribuição de rendimentos. A diminuição do arbítrio da vontade política de dar benefícios a uns a expensas de outros – ou da contracção de dívida a pagar pelos vindouros –, poderia ser alcançada através de um conjunto de normas supra-legais – constituições – e de natureza ordinária capazes de blindar o processo de equilíbrio contra os menos bem-intencionados. Os economistas, afirmava, deviam deixar de se comportar como assessores de déspotas benevolentes com um elevado poder decisório. De pouco importa que Gauthier ou Rawls elaborassem interessantes modelos que argumentassem a favor da equidade e da justiça: se o acordo entre os vários entes não presidisse ao processo, a originalidade da metodologia ou o seu valor filosófico de pouco importariam. Buchanan não declara, como Rawls e Locke antes dele ou como Nozick, respectivamente, um conjunto de direitos naturais e liberdades básicas tidas como inalteráveis desde o início ou a necessidade de prover um Estado mínimo onde os direitos fossem tidos, a todo o tempo, como inegociáveis e inquestionáveis. Buchanan, foi nesse domínio, muito mais longe do que argumentam alguns, defendendo pois um Estado com poder limitado, é certo, mas ainda assim com alguma capacidade redistributiva que permitisse, simultaneamente, assegurar uma razoável grau de igualdade de oportunidades e impedir a concentrações de riqueza que poderiam pôr em cheque a liberdade dos demais. A liberdade em Buchanan não é pois nem o resultado de um decreto, nem uma prioridade insuscetível na tradição Kantiniana, nem sequer o papel do Estado se resume, conforme Locke advogava, à mera protecção dos direitos dos indivíduos. O contratualismo de Buchanan propõe-se a defender a liberdades individuais e económicas. O nobel de economia de 1986 está convencido que ao serem criadas as condições para a existência de um mercado livre em que a troca é também ela livre e mutuamente benéfica, a autonomia do indivíduo sai muito mais reforçada do que sairia segundo uma qualquer outra concepção de bem-estar geral.

deriva das suas visões do indivíduo enquanto promotor quase-exclusivo do seu interesse pessoal. É isso que Hobbes quer dizer quando fala da tendência natural da humanidade para o conflito e dos jogos de obtenção, manutenção e expansão de poder a que apenas a morte parece pôr cobro²⁶⁴. Como afirma André Azevedo Alves, é exactamente a vontade de se libertar do conflito permanente causado pela indefinição de direitos de propriedade, cuja sobreposição importava acautelar e cuja delimitação provocaria a cessação de predação e o redireccionamento do esforço predatório/defensivo para a actividade produtora/criativa; que leva ambos a considerar que esse desiderato apenas podia ser alcançado através de um acordo racional entre todos os indivíduos, naquilo que para todos os efeitos representa uma concepção construtivista da lei²⁶⁵. Buchanan entende no entanto que este construtivismo, ao derivar de forma mais ou menos directa dos usos e costumes, não imporia pois uma disrupção susceptível de quebrar com a tradição, até porque isso afectaria gravemente a sua eficiência e acarretaria um fardo demasiado pesado quando fosse necessário fazê-la respeitar de forma coerciva²⁶⁶, acaso a mesma não fosse voluntariamente acatada. André Azevedo Alves levanta uma questão que aflorámos já nesta dissertação e à qual importa voltar para, agora, a fechar: como é que dois autores, Buchanan e Hobbes, que partem de pontos tão semelhantes e usam metodologias tão idênticas, podem defender um Estado com um governo com poder limitado, no primeiro caso, ou um Estado absoluto, no caso do segundo? Citando Pérez Bermejo, André Azevedo Alves vai afirmando que a diferença radica na fonte da lei. Se no caso de Hobbes o soberano detém o poder absoluto no que toca à feitura e ao desenho da ordem jurídica²⁶⁷, já Buchanan apenas concede que a lei a ser respeitada deverá única e exclusivamente ser aquela inserta no contrato social por todos assinado, a mesma que terá merecido naturalmente a concordância tendencialmente unânime e prévia dos ratificadores. É por isso que Buchanan critica ferozmente o modelo Hobbesiano no qual o soberano, em troca da oferta de uma relativa paz, exige em contrapartida *apenas* a sujeição de todos os aceitantes²⁶⁸, submetendo-os pois à condição de escravos²⁶⁹.

No caso de haver um conjunto de normas bem desenhadas e sujeitas à reforma, a natureza não coordenada do mercado oferece hoje e sempre melhores garantias de defesa das liberdades do que estruturas centralmente comandadas. John Gray atesta que esta perspectiva não é, de facto, aquela que nos fomos habituando a ver no ocidente, onde a defesa intransigente de direitos e liberdades tem sido a regra em regimes democráticos. De alguma forma, não parecem de facto haver casos de países com mercados livres submetidos ao império da lei onde a democracia não acabasse por triunfar, ainda que numa forma de democracia diferente daquele a que estamos habituados. Do outro lado, abundam os casos – repúblicas populares – em que se decretam direitos que, ou constituem uma fraude propagandística desde o início, ou então esbarram na impossibilidade prática de serem providos uma série de bens e serviços que apenas um mercado livre apoiado por um sistema legal funcional pode oferecer, cf. Gray, J. (1990). Buchanan on Liberty. In *Constitutional Political Economy*, Vol 1, No. 2, p. 150 e pp.162-166.

²⁶⁴ «So that in the first place, I put for a generall inclination of all mankind, a perpetuall and restless desire of Power after power, that ceaseth onely in Death. And the cause of this, is not alwayes that a man hopes for a more intensive delight, than he has already attained to; or that he cannot be content with a moderate power: but because he cannot assure the power and means to live well, which he hath present, without the acquisition of more», cf. Hobbes, T. (1975[1909/1651]), *op. cit.*, p. 72.

²⁶⁵ Cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, pp. 17-19 e Alves, A. A. (2006), *op. cit.*, pp. 55-58.

²⁶⁶ «This alternative is likely to be grossly inefficient, and it must be placed beyond the extreme limits of formalized legal structure in its coerciveness.», cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 107.

²⁶⁷ Hobbes, T. ((1975[1909/1651])), *op. cit.*, 166-167.

²⁶⁸ «The only meaningful contract here is the initial surrender of power to the sovereign in exchange for the order that is imposed and maintained.», cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 78.

²⁶⁹ De facto, utilizar o termo escravo nem sequer parece excessivo quando percebemos que o Rei que Hobbes defende goza de total liberdade de acção, e que só é limitado por si mesmo e pelo próprio entendimento do que é melhor para garantir a paz e a ordem, cf. Hobbes, T. ((1975[1909/1651])), *op. cit.*, 115-121.

Para Buchanan, o contrato social deve impor também limites ao próprio Estado, de forma a que o uso do seu poder, ou quem se arvore nele, não possa exceder as atribuições e as competências previstas nas condições previamente acordadas em que, no final de contas, o contrato se baseou. Uma constituição tem também o mérito de impor limites aos próprios governantes. De outro modo, como perguntava Juvenal, *Quis custodiet ipsos custodes?* – Quem guarda os guardiães? –. Buchanan, muito além de Hobbes, defende também que, apesar de tudo, deve o poder do Estado ser restringido pelos direitos dos indivíduos, pois entende ser essa uma forma de equilibrar uma balança que, de outro modo, se encontra a todo o tempo, em razão da desproporção de meios, claramente desequilibrada.

De uma forma bastante simplificada, onde Hobbes vê o Estado com um soberano absoluto como única saída para o *estado de natureza*, Buchanan constrói um modelo onde é o mercado livre e o império da lei, suportados ambos por um artifício institucional que mantenha a ordem a assegure o cumprimento dos contratos, a forma eficiente de garantir uma saída ordeira da anarquia pré-contratual. Note-se, neste domínio, que esse artifício deverá emanar de uma situação pós-contratual em que o Estado deverá ver os limites da sua acção expressamente previstos numa lei fundamental que tenha merecido consentimento unânime. Embora partam do mesmo porto, ambos têm como destino paragens bastante diferentes.

Porém, entre Buchanan e Hobbes não existem apenas discordâncias. Factualmente, Buchanan atribui-lhe o mérito de ter sido um dos primeiros a isolar o indivíduo, enquanto ente autónomo concomitantemente do Estado, de Deus e da comunidade que o viu nascer, naquilo que se considera ser uma das primeiras análises individualistas levadas a cabo por um grande pensador. Note-se que André Azevedo Alves argumenta que a projecção de independência individual de Hobbes, tal como apreendida por Buchanan, pode ter feito germinar neste último a necessidade de distinguir a ciência política da filosofia moral. Para Buchanan, torna-se claro que uma coisa são as normas criadas para manter uma ordem social estável apenas possível se o processo mantiver controladas as acções dos indivíduos, outra são as regras que se tornam necessárias adoptar para melhorar consecutivamente a ordem então criada. A separação da política da moral torna-se então uma condição essencial para se manterem compartimentadas as análises ontológicas e deontológicas da realidade: afinal, não foi a escolha pública que advertiu para a necessidade de separar o real do ideal, e de não os misturar?²⁷⁰.

O legado dos *founding fathers*²⁷¹ está mais do que presente na obra de Buchanan, merecendo mesmo destaque na obra lançadora da escolha pública, *The Calculus of Consent*.

²⁷⁰ Alves, A. A. (2006), *op.cit.*, pp. 58-62.

²⁷¹ Curiosamente, ou não, a Universidade George Mason, onde ainda hoje se encontra o *Center for Study of Public Choice*, provável nome maior da investigação da escolha pública, e onde Buchanan trabalhou as últimas décadas da sua vida, deve o seu nome a um notável *founding father* que, mesmo entre uma autêntica constelação de intelectuais que raramente na história humana se terão juntado, se distinguiu: George Mason. Delegado da Virgínia à convenção constitucional e antifederalista convicto – o excesso de poder do governo federal face ao indivíduo e a não previsão de abolição do tráfico de escravos, levaram-no a opor-se à ratificação da constituição federal de 1789 –, é considerado, juntamente com James Madison, o pai do *Bill of Rights*. Algumas das Universidades da Virgínia onde Buchanan leccionou ou foram fundadas por um *founding father* – a Universidade da Virgínia teve por patrono Thomas Jefferson – ou foram baptizadas, em jeito de *homage*, com o nome de um, como no caso da *George Mason University*. Pode então dizer-se, e cremos sem grande

Com efeito, Buchanan afirma que embora não seja sua intenção discutir a doutrina de James Madison – 1751-1836 –, reconhece que quer nos escritos deste último, quer na alma que corporiza a constituição norte-americana que, em larga medida, foi por si influenciada; estão já vertidos os princípios da teoria normativa que emergem da análise económica da política. Por outras palavras, e mais à frente, o que Buchanan atesta é que, de alguma forma, James Madison e os *founding fathers* eram provavelmente muito mais conhecedores das motivações dos decisores políticos quando o assunto é o processo de tomada de decisões colectivo do que o eram os redactores formais da versão escrita da Constituição Federal de 1789. Buchanan vai mesmo mais longe, afirmando que o desejo que Madison sempre evidenciou no tocante à limitação quer do poder do Estado Federal, quer das maiorias²⁷², advinha precisamente do facto de ter desde cedo percebido que a motivação do *homo economicus* é fundamentalmente baseada na prossecução dos seus próprios interesses, e isto independentemente do espectro em que desenvolva a sua acção – na política ou no mercado –. Qualquer leitura mais cuidada e atenta ao Federalista número 10²⁷³, permite rapidamente perceber que Madison avisava já então que os indivíduos poderiam usar o processo político para ganhar vantagens impondo pois custos aos grupos rivais menos organizados. Isso explica, em parte, o seu comprometimento com a aprovação da Constituição de 1789. Mais, Buchanan terá também percebido, como Madison 200 anos antes dele, que os direitos e liberdades deveriam estar previstos na lei, porque é a lei e a estrutura sancionatória e punitiva que a acompanha que permitem a sua mais eficiente defesa: nasce então o *Bill of Rights*, nome por que são conhecidas as primeiras 10 emendas à Constituição Federal que substitui, em 1789, os *Articles of Confederation* de 1781²⁷⁴. Será, portanto, relativamente pacífico afirmarmos que Madison é um dos primeiros a fazer pontes entre três das várias ilhas em que se pode dividir o arquipélago intelectual Buchaniano: a perspectiva/aproximação económica à actividade política, uma visão não-dualista do comportamento humano e, finalmente, um retrato do que poderia acontecer acaso o Estado fosse

exagero, que a *Virginia Political Economy* tem as suas raízes históricas nestes *founding fathers* que eram, para além de idealistas e humanistas, também «*men of little faith*».

²⁷² Em larga medida, a exploração das minorias pelas maiorias era já algo que Madison antecipava.

²⁷³ Para uma consulta deste de outros papers do Federalista, ver <http://www.constitution.org/fed/>.

²⁷⁴ Para percebermos o contexto em questão, é preciso situarmo-nos no tempo e no espaço. O processo de ratificação da Constituição de 1789 foi tudo menos um processo unânime. Para a garantir, três dos mais importantes *founding fathers*, John Jay, Alexander Hamilton e o próprio James Madison, os denominados federalistas, decidiram escrever um conjunto de artigos a promover a defesa de um governo federal. Do outro lado, o dos anti-federalistas, que desejavam a manutenção do antigo texto confederativo e a promoção da autonomia das então unidades confederadas, estavam, entre outros, George Clinton, Robert Yates e Samuel Bryan. No *Bill of Rights* constavam, entre outras medidas, a garantia da defesa de liberdades individuais, a limitação do poder do governo federal, inclusive no campo judicial, e a dispersão do poder pelas unidades federadas e pelos condados; foi assim um instrumento que se destinou não apenas a acomodar na estrutura constitucional americana as preocupações evidenciadas pelos anti-federalistas, mas também, e essa será a visão de Buchanan, uma certa visão realista-pessimista da realidade e da predisposição humana para a conquista, a manutenção e a expansão do poder. James Wilson, um *founding father*, por exemplo, esteve contra a aprovação do *Bill of Rights*, não porque não valorizasse a liberdade, mas porque não concebia, como jusnaturalista e defensor dos direitos naturais, como era possível enumerar todos os direitos que ele, enquanto ser humano, era portador. Nessa linha, André Azevedo Alves argumenta precisamente que talvez a pouca atenção dada aos anti-federalistas por Buchanan, de quem genérica e ideologicamente estaria até mais próximo, se deva ao facto de estes terem mostrado ser anti-construtivistas, cf. Alves, A. A. (2006), *op.cit.*, p. 68. Não nos esqueçamos também que o governo federal, tal como idealizado na Constituição de 1789, não estava destinado a gerir entre um terço e metade do produto do País, como aconteceu mais tarde.

capturado, dominado ou sequer influenciado por grupos que se dispusessem a ver melhorada a sua condição à custa dos demais²⁷⁵.

É importante referir que Madison, numa das suas mais famosas citações, que pode ser encontrada no Federalista número 51²⁷⁶, terá contribuído fortemente para engrossar a lista de reservas que Buchanan sempre demonstrou ter no que dizia respeito ao exercício do poder²⁷⁷. Nela, Madison reflecte sobre o ser humano, as suas fraquezas e sobre o risco representado pela excessiva concentração de poder nas mãos de um governo, que apenas as normas constitucionais parecem poder limitar.

No entanto, a aproximação de Buchanan aos pais fundadores, ou pelo menos a alguns, e ao seu cepticismo antropológico, não se esgota com a obra que partilhou com Tullock. Com efeito, em *The Limits of Liberty*, Buchanan refere que «*the Founding Fathers joined Montesquieu's separation of powers to the federal principle and attempted to secure these by a written constitution which reflected both contractarian and natural law presuppositions*»²⁷⁸, apenas para se interrogar mais à frente sobre se pode a democracia americana prosperar «*when the central government is so much more extensive than those limits envisaged for it by the Founding Fathers?*»²⁷⁹.

O que Buchanan argumenta é que o sistema político daquele que tem sido o país mais próspero do mundo nas últimas décadas e onde a liberdade é, porventura, o bem mais precioso e valorizado, os Estados Unidos; são o resultado de uma realidade deliberadamente construída²⁸⁰, não com fins específicos nem com metas a alcançar e, portanto, sem motivos racionalistas construtivistas no seu desenho, é certo; mas com um conjunto de regras e de instituições políticas cuja génese se deveu à necessidade de criar condições para a eclosão de um mercado livre onde as escolhas e as trocas fossem também elas livres. Formou-se então o território ideal para a emergência das liberdades individuais e da própria democracia. O projecto dos *founding fathers* funcionou: a passagem do tempo testemunha o sucesso de um sistema que não resultou da acção de quaisquer mãos invisíveis, mas de uma reflexão profunda sobre a natureza humana.

²⁷⁵ Buchanan, J. M. (1999[1962]), *op cit.*, p. 26

²⁷⁶ «*The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature, that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.*».

²⁷⁷ Aproveitando o ensejo, é importante referir que alguns críticos da escolha pública e de Buchanan, entre os quais o já citado Lars Udehn, argumentam que a falta de reflexão sobre o poder representa uma grave carência na estrutura positiva e normativa daquela subdisciplina. Como afirma John Meadowcroft, é verdade que a escolha pública e Buchanan veem o processo político como um processo de troca, em que os indivíduos voluntariamente se associam para verem ultrapassados problemas que no mercado permanecem insolúveis, e que só a acção colectiva permite sanar. No entanto, cremos, como o próprio Meadowcroft, que a crítica é excessiva na medida em que a escolha pública e Buchanan não se coibiram, quando analisaram as patologias resultantes da actividade da democracia maioritária, de enunciar o exercício do poder dessa prática resultante, como potencialmente extorsionário. Mais, tanto o programa de pesquisa como o Nobel em economia de 1986 reflectiram profundamente acerca do uso do poder de forma potencialmente exploratória quer quando se referiam a minorias – estas últimas organizadas atrás da linha formal de poder representada pelo Estado –, quer quando se referiam às distorções provocadas na estrutura de poder levadas a cabo por políticos ou por burocratas, como veremos no capítulo cinco. Finalmente, importa que se recorde que, no centro da obra de Buchanan, está precisamente a promoção da adopção de uma constituição unanimemente aceite, condição essa que Buchanan encara como essencial para solucionar o problema do exercício mais ou menos arbitrário do poder pelo Estado, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp.155-156.

²⁷⁸ J. M. (1975 [2000]), *op. cit.*, p. 21.

²⁷⁹ J. M. (1975 [2000]), *op. cit.*, p. 22.

²⁸⁰ Alves, A. A. (2006), *op.cit.*, p. 69.

4.2 – Knut Wicksell, Frank Knight e a Escola Italiana de Finanças Públicas

A descoberta de Wicksell e do seu *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwede*²⁸¹ foi, a par da frequência da disciplina da teoria dos preços de Frank Knight em Chicago e da exposição à Escola Italiana de Finanças Públicas aquando da sua estadia de um ano naquele país da Europa meridional no gozo de uma *Fullbright scholarship*; um dos três eventos fundamentais que o marcaram e ao seu programa de pesquisa para a vida²⁸². O efeito produzido pela obra de Wicksell em Buchanan foi, nas palavras do mesmo, dramático²⁸³. Buchanan elege Wicksell não só como um dos principais percursos da escolha pública, mas também como a figura-chave que lhe permitiu impulsionar decisivamente o que hoje conhecemos por economia política constitucional²⁸⁴. É de Wicksell que Buchanan herda a sua quase obsessiva fixação com a injustiça e ineficiência resultantes da aplicação da regra da maioria, em parte provocada pelas deliberações resultantes da prática desta última poderem gerar benefícios que poderiam ser, em última instância, custeadas por uma minoria que deles não usufruiu e com cuja aprovação não concordou tão-pouco²⁸⁵. Se esta regra, aparentemente tão democrática, impuser custos ou prejuízos a um sector mais ou menos amplo da população, qual o estímulo desta franja minoritária para continuar a dar o seu apoio a um regime político que a descrimina?²⁸⁶ Em último caso, como deduz Buchanan da sua leitura da obra de Wicksell, a não ser que todos os grupos da sociedade beneficiem com as decisões colectivas tomadas, como pode a estabilidade institucional e o regime democrático serem mantidos?²⁸⁷ De Wicksell, e nas suas próprias palavras, o emérito professor herdou a vontade de ver aplicado ao sector público não só a noção de eficiência, mas

²⁸¹ Mais tarde traduzido para o Inglês pelo próprio Buchanan, em 1958, intitulado *A New Principle of Just Taxation*, muito embora o original em Alemão, se traduzido literalmente, devesse ser titulado como *Estudos Teórico-financeiros Juntamente com a Apresentação e Crítica da Tributação Sueca*. Pode ser lido em Wicksell, K. (1967[1896]). *A New Principle of Just Taxation*. In R. A. Musgrave, & A. T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance* (pp. 72-118). Londres: MacMillan.

²⁸² Cf. Coyne, C. J. (2014). Symposium on James M. Buchanan and Classical Liberalism. In *The Independent Review*, Vol. 18, No. 3, p. 326.

²⁸³ Com efeito, afirma o autor, «(...)Wicksell laid out before me a set of ideas that seemed to correspond precisely with those that I had already in my head, ideas that I could not have expressed and would not have dared to express in the public finance mindset of the time (...)», Buchanan, J. M. (2013). Better than Ploughing. In *PSL Quarterly Review*, Vol. 66, No. 264, pp. 63-64.

²⁸⁴ Conforme afirma André Azevedo Alves, é também com Wicksell, neste ponto acompanhado por Lindahl e dos mestres da *scienze delle finanze* italianos, que Buchanan abandona tanto a perspectiva normativa de Samuelson e Musgrave, prováveis expoentes maiores da síntese neoclássica, quanto o utilitarismo normativo de Edgeworth e de Pigou, desenvolvendo a partir daí uma concepção positiva de finanças públicas, cf. Alves, A. A. (2006), *op.cit.*, p. 75.

²⁸⁵ «Seria uma gritante injustiça se alguém fosse forçado a contribuir para a cobertura dos custos de uma qualquer actividade que não só não favorecesse os seus interesses como até lhes pudesse ser diametralmente oposta», Wicksell, K. (1967[1896]), *op. cit.*, p. 89. Tradução nossa. A possibilidade de emergir do processo democrático coerção e exploração de Estado é pois real.

²⁸⁶ Como afirmam Alves e Moreira, se a minoria é obrigada a internalizar custos e prejuízos pela acção directa do Estado, é de esperar que esta, legitimamente, se oponha ao próprio regime democrático, cf. Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004), *op. cit.*, pp. 39-40. Acaso não foram as revoluções burguesas iniciadas com a revolução inglesa de meados do século XVII uma resposta de um sector da população que, pese embora detivesse a maioria da riqueza e do capital, era quase excluída do processo político que, em larga medida, financiava? Não foram essas revoluções manifestações do direito de resistência de quem não via transferida para a actividade política a importância que o mercado lhe reconhecia? Não foram essas revoluções operações de substituição de uma classe social caduca por uma outra classe social astuta até então subalternizada? Até que ponto normas deste tipo não são enquadráveis no direito à resistência encontrável em quase todos os ordenamentos jurídicos dos países civilizados – em Portugal o art. 21º da constituição é assim titulado – é uma questão já debatida mas, no nosso entendimento, está muito longe de se considerar fechada.

²⁸⁷ Cf. Buchanan, J. M. (2003), *op. cit.*, pp. 3-4.

também a importância da promoção da regra da unanimidade²⁸⁸ como garante procedimental da escolha colectiva. Outra das lições de Wicksell que o seu maior propalador guardaria para a vida é que a reforma política só poderia ser conseguida se se vissem alteradas as regras em que os agentes políticos actuam. Para Buchanan, tornou-se doravante muito claro que os economistas deveriam deixar de aconselhar despotas benevolentes que, afinal de contas, não existiam sequer²⁸⁹.

Mais do que com qualquer outro, é com Wicksell que o distinto professor absorve a questão epistemológica que se centra na impossibilidade teórica de se verem quantificados custos e benefícios, para o todo social, resultantes de uma decisão colectiva. É este choque com o individualismo metodológico militantemente defendido por Wicksell e a partir de então enraizado na filosofia política de Buchanan, que permite perceber que os custos e benefícios da despesa pública em sociedade, porque composta por uma amálgama de diferentes valores e interesses, devem ser vistos como a soma dos custos e benefícios individualmente considerados. Qualquer tentativa por parte de um governo ou de um conjunto de burocratas em enjeitar uma proposta de despesa pública argumentando que os benefícios da mesma excedem os seus custos, deve pois ser entendida como decisão omnisciente que, à luz do individualismo metodológico, não pode representar senão uma falácia²⁹⁰. Tendo em conta o formulado, Wicksell afirma que em matéria de despesa pública deveria ser adoptado pelos decisores políticos o princípio da anuência voluntária materializado no consentimento unânime para a realização dessa mesma despesa²⁹¹. Em teoria, só assim se garantiria que todos os indivíduos – e/ou contribuintes – sairiam a ganhar com a proposta por aprovar, uma vez que só o consentimento unânime e voluntário garante algum grau de certeza contra a injustiça vertida no reconhecido autoritarismo tributário assumido pelo Estado

²⁸⁸ A unanimidade é outro dos campos da obra de Buchanan que foi merecendo críticas de vários sectores. Argumenta Ian Shapiro que a regra da unanimidade é, em si mesma, eminentemente conservadora na medida em que privilegia o *status quo* – ao dar o poder de veto a qualquer indivíduo –, fazendo pois com que qualquer alteração e/ou mudança seja praticamente impossível de operar. Shapiro vai mesmo mais longe, argumentando que, pese embora o princípio da unanimidade se apresente como defensor da liberdade individual, ele serve sobretudo o propósito de uma minoria bem organizada – e mais afortunada, daí a referência ao conservadorismo – e que se blinda assim contra qualquer tentativa por parte do Estado de levar a cabo uma política redistributiva. Note-se que o modelo de contrato social de Buchanan faz com que o Estado emergja do *estado de natureza*, onde alguns indivíduos detêm mais propriedade que outros, produto sobretudo da predacção e em que os mais fracos são inclusive submetidos à condição de escravos pelos mais fortes. Embora seja precisamente o constitucionalismo que estabiliza esta guerra, isso não implica porém que esse acordo, ainda que sob um véu de incerteza, não seja levado a cabo por homens com capacidades dissemelhantes. Dito de outra forma, e comparando as duas situações possíveis, o tipo de organização social criada com a aceitação unânime do texto constitucional, ainda que desigual, é sempre mais eficiente e representará sempre uma melhoria de Pareto face à alternativa. Mais, se os mais fracos nada ganhassem com o contrato social, qual seria então o seu incentivo para o aceitar? É precisamente porque este último lhe é benéfico e lhes permite, por exemplo, organizar-se politicamente para reivindicar uma melhoria da sua condição, que o aceitam. Como avança John Meadowcroft, o que Shapiro propõe, ao não aceitar o princípio da unanimidade no tocante à aprovação da constituição, por alternativa ao modelo Buchaniano, é uma situação de anarquia constitucional em que, sem acordo, os mais fracos sofrem constantemente da predacção dos mais fortes e mais bem organizados, uma vez que não se lhes encima o manto protector do desarmamento geral providenciado pelo contrato social que os mais fortes podem até dispensar. Como conclui Meadowcroft, se é verdade que a unanimidade pode, em tese, dar aos ricos a oportunidade de vetar políticas redistributivas, também dá aos pobres a oportunidade de se soltarem das amarras da escravatura e se organizarem numa sociedade onde a predacção já não é um risco, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 151-155.

²⁸⁹ Cf. Buchanan, J. M. (2013), *op. cit.*, p. 64.

²⁹⁰ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 12-13.

²⁹¹ Com efeito, em *The Limits of Liberty*, Buchanan afirma que «Knut Wicksell was the first scholar to recognize that a rule of unanimity for reaching collective decisions provides the institutional analogue to two-person trade in strictly private or partitionable goods» o que, dito de outro modo, poderia querer dizer que a regra da unanimidade apresenta e representa, no espectro político, essencialmente o mesmo tipo de valor ético que uma troca voluntária e mutuamente benéfica entre dois indivíduos num mercado não sujeito a outros constrangimentos e limitações que não o do interesse de ambos, cf. Buchanan, J. M. (1975 [2000]), *op. cit.*, p. 42.

que, como já vimos, pode levar à coerção e exploração fiscais²⁹². Se observada de perto, a integridade do ideário Wickselliano relativo ao processo de decisões colectivo deveria ser presidido, pelos argumentos anteriormente aduzidos, pela regra da unanimidade. No entanto, o economista Sueco rapidamente concluiu que tal desígnio se tornaria virtualmente impraticável, não só pelo tempo e custos de tramitação envolvidos, mas também pelo poder de chantagem que daria, no campo oposto, aos poucos diante dos muitos. Wicksell desenvolve então um sistema que faria depender o tipo de maioria necessária capaz de aprovar a despesa dos diversos tipos de importância e relevância representadas pelos projectos a aprovar²⁹³. A influência de Wicksell na filosofia política de Buchanan e na própria escolha pública assumiu tal magnitude que foi o próprio, no País-natal de Knut Wicksell, quando discursava na cerimónia em que seria agraciado com o prémio Sveriges Riksbank de ciências económicas em memória de Alfred Nobel, em 8 de Dezembro de 1986, que afirmou não apenas que «*Wicksell merecia a designação de mais importante precursor da moderna teoria da escolha pública porque são encontráveis já, na sua tese de 1896, todos os três elementos constitutivos que garantem as fundações da teoria: o individualismo metodológico, o homo economicus e a política como processo de troca*»²⁹⁴, mas também que muitas das suas próprias contribuições – as de Buchanan, entenda-se –, e dentre elas, especialmente as de economia política e teoria fiscal, poderiam perfeitamente ser descritas como variações das reiteraões, elaborações e extensões dos temas de Wicksell²⁹⁵. É difícil deixar maior tributo a um seu patrono.

Por seu turno, Frank Knight (1885-1972), um dos fundadores da moderna economia neoclássica, foi uma das figuras-chave da transformação intelectual experimentada por Buchanan aquando do seu ingresso na Universidade de Chicago, influência essa que perduraria no tempo através do estreitamento da sucedânea relação pessoal e de encontros profissionais frequentemente esporádicos intervalados por outros mais prolongados²⁹⁶. Tendo-se tornado, nas suas próprias palavras, no seu modelo, de Knight o Nobel em economia de 1986 herdou a sua para tantos tida por inquietante capacidade interrogativa e a predisposição quase que genética para questionar tudo e tudo pôr em causa. Mais, desenvolvendo o que poderia muito bem ser uma versão modernizada do ancestral método socrático, também para Buchanan não existem dogmas ou vacas sagradas. Esta abertura ao mundo e ao questionamento constante acerca da natureza que nos ladeia, foi condição essencial para Buchanan internalizar, à imagem do seu mestre, as

²⁹² Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, p. 14.

²⁹³ Este *insight* foi assimilado na filosofia política de Buchanan e serviu de base à economia política constitucional que, como subprograma da escolha pública, nasceu formalmente com a publicação, em 1962, de *The Calculus of Consent*. Como as consequências do disposto em ambas as etapas decisórias – constitucional e legal ordinária – previstas na obra, geram externalidades de sentido e intensidade distintos, a primeira deveria merecer então consentimento unânime de todos os aderentes ao contrato social, ficando o tipo de maioria possível de fazer aprovar as propostas contidas na lei ordinária dependente da dimensão e do tipo de medida/despesa da proposta, geralmente previstas nas normas constitucionais previamente fixadas que, em todo o caso, deveria sempre tentar merecer uma maioria tão grande quanto possível – as designadas super-maiorias, como aquelas de cinco sextos –, de forma a limitar a produção de penalizados entre os constituintes desse contrato social, cf. Buchanan, J. M. (2003b). Public Choice: Politics Without Romance. In *Policy*, Vol. 19, No. 3 (pp. 13-18).

²⁹⁴ Cf. Buchanan, J. M. (1987). The Constitution of Economic Policy. In *American Economic Review*, Vol. 77, No. 3, p. 243. Tradução nossa.

²⁹⁵ Buchanan, J. M. (1987), *op. cit.*, p. 243.

²⁹⁶ Frank Knight haveria de se reencontrar com Buchanan por alguns semestres no final da década de 50 na Universidade da Virgínia em Charlottesville, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, p. 21.

consequências de afrontar o *mainstream* ou as concepções tidas por inquestionáveis que, uma vez dissecadas e analisadas, produziam frequentemente conclusões que não coincidiam com as proclamadas²⁹⁷.

Frank Knight que, como Buchanan, tinha também origens humildes no interior-sul dos Estados Unidos e se considerou sempre um *outsider*, fez muito mais por Buchanan do que simplesmente abrir-lhe horizontes. Foi Knight quem destruiu as frágeis bases em que assentava o argumentário e a construção histórica baseada num quase marxismo em que tinha sido instruído – muito por obra da discriminação por ele sentida nos tempos da Marinha – e lhe abriu, em não mais de seis semanas, as portas do entendimento das propriedades coordenadoras encontráveis no descentralizado processo de mercado. Foram esses ensinamentos passados nas suas aulas de teoria dos preços que o transformariam num zeloso defensor da ordem do mercado. A James M. Buchanan Frank Knight legou também a sua predileção por um modelo híbrido de ciência situado algures entre a ciência social e a filosofia moral, que gerou no emérito professor mais uma preocupação em apontar e reconhecer os paradoxos e ambiguidades das relações humanas do que em construir modelos, em certo sentido construtivistas²⁹⁸, à volta dos quais pudessem ser purgadas as normais tensões surgidas no decurso da sempre friccionante interação humana. Para John Meadowcroft, Buchanan aprendeu duas grandes lições com Frank Knight. A primeira diz respeito à apreciação do modo de funcionamento dos mercados privados, enquanto artifícios institucionais, que o acompanharia para a vida. A segunda, como já fomos vendo, prende-se com a necessidade de, no campo da pesquisa académica, não deixar que nada se transforme em sacrossanto ou em tabu. Tudo e todos, políticos, instituições, leis e religiões²⁹⁹, até mesmo a democracia, até aí tida por incriticável e inatacável, são passíveis de serem apreciados, e são-no de facto³⁰⁰. Uma terceira, adiantada desta feita por André Azevedo Alves, e que nos permitimos dividir entre os ensinamentos de Knight e as leituras de Hobbes, diz respeito ao pessimismo antropológico que jamais o deixou ter ilusões acerca da natureza humana³⁰¹, e se constituiu como elemento-chave da sua própria trajectória³⁰².

²⁹⁷ Cf. Buchanan, J. M. (2013[1986]), *op.cit.*, p. 63. Numa análise rara em Buchanan e só encontrável num texto que tem tanto de introspectivo quanto de auto-biográfico, o emérito professor norte-americano afirma não ter perdido grandes oportunidades na vida nem ter feito escolhas das quais se tenha arrependido. Assumindo durante toda a sua vida o risco inerente à natureza do seu percurso académico e da direcção da sua própria investigação, não deixou nunca que ninguém condicionasse a sua forma de pensar ou actuar e, quando a seu tempo chegava, a estrutura académica altamente competitiva do Estado Unidos fechava uma porta apenas para abrir uma outra, pela qual Buchanan caminhava, nas suas próprias palavras, sem ressentimentos, cf. Buchanan, J. M. (2013[1986]), *op.cit.*, p. 73.

²⁹⁸ Como afirma André Azevedo Alves, é característica herdada de Knight por Buchanan a procura de soluções inovadoras para os problemas com que se ia deparando. Em todo o caso, não devem as mesmas ser confundidas com qualquer manifestação de um racionalismo construtivista em que Buchanan se não revia, cf. Alves, A. A. (2006), *op.cit.*, pp. 77-79.

²⁹⁹ Buchanan era ateu e não se incomodava em deixá-lo claro, pelo que esta questão, numa conservadora e tradicionalista sociedade como era e, em certa medida, ainda é a norte-americana, era capaz de, por si só, gerar controvérsia e poeira capazes de encobrir as descobertas e os seus feitos. A este propósito, ver Brennan, G., & Munger, M. (2014), *op.cit.*

³⁰⁰ Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 8-11.

³⁰¹ André Azevedo Alves inscreve também Wilhelm von Humboldt na galeria das mais notáveis maestros da sinfonia Buchaniana. Com efeito, Humboldt, que influenciou John Stuart Mill e o seu famoso ensaio *On Liberty*, bem antes de este se ter deixado seduzir pelo compêndio socialista utilitarista, preocupava-se com a definição de uma esfera legítima de acção do Estado, que entendeu depois dever cingir-se apenas à protecção dos direitos individuais – segurança e tribunais – e à defesa militar do Estado contra agressões externas. Embora Buchanan, como se verá à frente, não limite a intervenção do Estado observando apenas o proposto pelo filósofo prussiano – acrescentar-lhe-ia ainda a provisão de certos bens públicos –, atribui-lhe no entanto o mérito por ter avançado primeiramente com a ideia segunda a qual a mera existência de externalidades não justifica, de *per se*, a intervenção do Estado e que, em todo o caso, devem ser comparados os custos e os benefícios da intervenção Estatal com os da respectiva inacção. Quando Buchanan fala em

O ano italiano³⁰³, e a pesquisa que dele emergiu, permitiram edificar o último vértice do triângulo criador da filosofia política que possibilitou a Buchanan abandonar definitivamente a matriz utilitarista então dominante. Entre 1955 e 1956, Buchanan descobriu a importância de desenhar um modelo que relacionasse a estrutura política em uso com a teoria da economia política que lhe subjazeria. Note-se que os italianos, nas próprias palavras de Buchanan, herdeiros que eram da filosofia política de Maquiavel, há muito haviam desincorporado da sua análise as referências à benevolência e onisciência estatais derivadas, em certo sentido, do idealismo Hegeliano e do utilitarismo de Bentham, que constituam então a base de pensamento e as fontes principais dos estudiosos de língua e cultura germânica e anglo-saxónica. Neste sentido, a análise académica carecia sobretudo de uma componente realista e pragmática da análise comportamental de todos os agentes políticos, fossem eles eleitos, eleitores ou burocratas. A exposição ao modelo italiano de Estado eliminou o que sobrava da mentalidade idealista/utilitária que ainda subsistia na mente do distinto professor, e fê-lo entender que todos os princípios em matéria de finanças públicas que havia aprendido e que formavam, em boa medida, o núcleo duro da sabedoria convencional, estavam errados, pelo que o regresso às origens da economia clássica era imperativo. Tal como nos primeiros artigos redigidos em 1954, Buchanan atrevia-se a desafiar a teoria dominante em matéria de dívida pública que, afirmava, falhava quando não considerava a hipótese do mais eficiente uso alternativo de recursos, naturalmente levados a cabo por indivíduos no mercado e não por Estados orgânicos³⁰⁴. Depois de a obra *Public Principles of*

revolução constitucional e dos perigos que podem resultar de um disrupção criada no seio da ordem vigente pela sua não consumação, percebe-se que este *já se havia aconselhado* com Humboldt, tão próximas são as suas posições, cf. Alves, A. A. (2006), *op.cit.*, pp. 70-71, Buchanan, J. M. (1999[1962]), *op.cit.*, pp. 231-232 e Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op.cit.*, pp. 148-160.

³⁰² Alves, A. A. (2006), *op.cit.*, p. 79. Note-se, a este respeito, que John Meadowcroft afirma que a assinalável consistência demonstrada por Buchanan ao longo de toda a sua carreira deriva, sobretudo, da sua sistemática repetição e aplicação dos mesmos princípios básicos, uma lição que aprendeu com Knight, que afirmava que tanto as ideais quanto os argumentos requeriam uma reiteração continuada se se quisessem ver aceites pelas mentes mais cépticas, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 35-36.

³⁰³ Para uma perspectiva mais pessoal do ano italiano, no decurso do qual Buchanan afirmou ter sido fundada – ou mais precisamente refundada, uma vez que Wicksell se já havia, em larga medida, antecipado –; a economia política constitucional que se viria a desenvolver nos anos seguintes, que primeiramente se designou até por *teoria do fardo da dívida pública*, ver o artigo *"Italian Retrospective"* em Buchanan, J. M. (2007). *"Better than Plowing" and beyond*. College Station: Texas A&M University Press, pp. 82-92.

³⁰⁴ Cf. Buchanan, J. M. (2013[1986]), *op.cit.*, pp. 65-66. Usando do seu individualismo metodológico, Buchanan afirma que as economias nacionais, enquanto tais, não experimentam ganhos nem perdas e que o uso de determinados recursos não só inviabiliza o seu uso alternativo, muitas das vezes potencialmente mais produtivo – o chamado custo de oportunidade – como pode, no limite, deixar o pagamento da dívida muito para além da geração que a contraiu, o que levanta um interessante debate ético que hoje abunda na generalidade dos Estados-providência: por que se deve sacrificar o consumo dos filhos e netos para financiar o consumo presente dos seus pais e avós? Esta é, em larga medida, a pergunta a que Buchanan procura dar resposta em *Public Principles of Public Debt*, cf. Buchanan, J. M. (1999[1958]). *Public Principles of Public Debt*, 2.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*,. Indianapolis: Liberty Fund. Para Geoffrey Brennan, co-autor de Buchanan e seu amigo pessoal, que de resto assina o prefácio do livro editado pelo *Liberty Fund* em que nos baseamos; esta obra, que acontece ser não só a sua primeira monografia mas também, nas palavras do próprio, o seu único rasgo de inspiração momentânea; influenciou grandemente, quer pelo seu teor e pela sua noção de custo subjectivo, quer pelas implicações trazidas da escolha pública, e sucessivamente, as obras *Cost and Choice* e *Democracy in Deficit*. Nela, o distinto professor lança a base que se materializará na necessidade de impor, como condição geral de salvaguarda/defesa dos interesses dos que ainda não nasceram e que não poderão, então, consentir uma despesa cujo pagamento vão suportar – esta noção viola claramente o contrato social supostamente aceitável pelos vindouros em condições diferentes destas, profanando dessa feita o conceito de unanimidade requerido por Wicksell –. Com efeito, quando alguns – keyneseanista sobretudo – se questionam sobre se essa despesa representa uma vantagem ou um dano, Buchanan é lapidar: só os indivíduos sentem os aumentos de impostos produzidos por um acréscimo de despesa, e não se sentem confortáveis com eles, cf. Buchanan, J. M. (1999[1958]), *op.cit.*, pp. 5-7. Esta obra aprestou-se então a lançar o debate acerca da desejabilidade, justiça e da sustentabilidade da Segurança Social, discussão que é hoje cada vez mais necessária e premente.

*Public Debt*³⁰⁵ ter gerado muita controvérsia, em parte devido às críticas de indefinição conceptual relativas ao custo de oportunidade, Buchanan desenvolve aquilo que ele próprio entende ser a sua melhor obra de teoria económica: *Cost and Choice*³⁰⁶. Segundo John Meadowcroft, Buchanan desafia aqui a posição até então dominante que sustentava que a dívida pública contraída internamente não implicava uma diminuição da riqueza da sociedade já que esse capital não saía da economia, apenas mudava de mãos, num processo em que os aforradores eram abonados com juros pagos pelo governo que não aumentavam, em momento algum, a quantidade de riqueza. Com os ensinamentos de Wicksell e dos grandes teóricos da escola de finanças públicas italiana como Viti de Marco, Einaudi, Fasiani, Puviani³⁰⁷, Buchanan afirmava então que a dívida pública não era economicamente neutral, representando na realidade uma transferência de rendimento e de riqueza de uns cidadãos para outros, o que criava ganhadores e perdedores no processo, sobretudo se parte dessa redistribuição fosse levada a cabo, para além da emissão de obrigações, com impostos e/ou contribuições³⁰⁸. Buchanan fez ainda a separação que importava fazer entre a natureza da dívida interna e da dívida externa³⁰⁹. Uma vez mais, Buchanan afirma que o que importa são os ganhos e perdas individualmente considerados e não uma qualquer convenção por alguns assumida como representando os ganhos e perdas do todo societal³¹⁰. Dito de outro modo, não lhe importava o impacto ou as supostas consequências da dívida pública sobre a economia entendida como um todo, mas antes o sacrifício individual ou fardo imposto aos cidadãos numa sociedade que se dizia livre e democrática³¹¹.

4.3 – Buchanan: um liberal clássico entre o socialismo e o conservadorismo

Que James M. Buchanan, economista norte-americano a quem o *Sveriges Riksbank* atribuiu, em 1986, o prémio de ciências económicas em memória de Alfred Nobel «*pelo desenvolvimento das bases contratuais e institucionais para a teoria económica e política dos*

³⁰⁵ Note-se que o dito abandono da matriz utilitarista e ortodoxa que então caracterizava o *mainstream* da teoria das finanças públicas, dá-se com a exposição a esta escola italiana, até porque Buchanan abandona uma já iniciada obra de finanças públicas dita ortodoxa substituindo-a pela sua desafiadora monografia titulada de *Public Principles of Public Debt*, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, p.18.

³⁰⁶ Cf. Buchanan, J. M. (1999 [1969]). *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*, 6º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund. Nesta pequena obra, afirma Hartmut Kliemt, no prólogo que escreveu, Buchanan avança que o custo de oportunidade não existe em si mesmo enquanto representação objectiva, existindo sim tantas alternativas à escolha original quantas as avaliações feitas por cada decisor. Esta é pois a perspectiva subjectivista que preside a *Cost and Choice*. Já quanto à sua visão metodologicamente individualista, Kliemt assevera que o emérito professor acredita que esse custo de oportunidade jamais poderá ser usado para formar um função de bem-estar social agregadora, susceptível pois de conter as preferências individuais utilitárias de cada ente. Note-se que esta perspectiva de Buchanan sobre o custo e o custo de oportunidade foi também fortemente influenciada por uma série de ensaios por si editados na *London School Of Economics*, contendo relatos de autríacos ou afiliados como Lionel Robbins, Friedrich Hayek ou Ronad Coase, os quais, admitiria, «*Unfortunately neither the London contribution nor my book seems to have exerted much effect on mainstream thinking in economic theory*», cf. Buchanan, J. M.; Thirlby, G.F. (ed.). (2011[1981]). *The L.S.E. Essays on Cost*. New York: New York University Press, p. 8.

³⁰⁷ Outros destacados membros desta escola são Ferrara, Pantaleoni, Cosciani, Fubini, De Maria, Ricca-Salerno, Griziotti e Montemartini, com Pareto como que exercendo uma influência indirecta.

³⁰⁸ Esta última parte da frase deriva da nossa própria interpretação.

³⁰⁹ Cf. Atkinson, A. B. (1987). James M. Buchanan's Contributions to Economics. In *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 89, Issue 1, pp. 7-8.

³¹⁰ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 18-19.

³¹¹ Cf. Atkinson, A. B. (1987), *op. cit.*, p. 8.

processos de tomada de decisão»³¹² não era um socialista/marxista colectivista, parece-nos tão evidente que a comprovação dispensaria até a apresentação de justificação³¹³, não fosse importante prestá-la para efeitos de determinação do seu posicionamento ideológico no espectro político. Fundamental no discurso de Buchanan parece ser não só o raciocínio que envolve a compreensão do que é a liberdade e de quais os instrumentos/instituições que permitem a sua obtenção – e/ou aceitação plural – pacífica, o seu exercício e, em última análise, a sua preservação³¹⁴ mas, também, o deficitário resultado que sabe ser o gerado pela imposição de políticas colectivistas a uma determinada sociedade³¹⁵. Buchanan está pois nos antípodas dos que pretendem a colectivização dos meios de produção e, por essa via, dos que defendem a eliminação da propriedade privada do capital. Com efeito, se o intervalo que o separa do pensamento colectivista é por ventura o mais longo do espectro, a proximidade que mantém para os que defendem modelos intermédios utilitaristas/igualitários – os ditos liberais sociais ou modernos – ou para todos quantos defendam um liberalismo de livre mercado onde o Estado se torna dispensável, não deve subestimado, porque é ainda assim enorme. Para o autor analisado, ainda que o problema que deriva da impossibilidade do cálculo socialista aventado por Mises e Hayek pudesse ser ultrapassado, e sabemos que nunca o foi, jamais decisões cruciais para o destino dos povos tomadas por burocratas em nome de um pretenso *interesse geral* poderão ser eficientes. Com efeito, os governos não decidem, apenas as pessoas. E, como já vimos no subcapítulo 2.3. e no capítulo 3, o burocrata decide com base nos seus próprios interesses ou segundo a sua escala de valores³¹⁶.

³¹² Tradução nossa do original.

³¹³ Neste domínio, não confundir a *inclinação pessoal* para o libertarianismo socialista que assumiu exercitar antes de se converter, pela influência académica aplicada por Frank Knight, no zeloso defensor do mercado livre que seria por toda a sua vida, com *convicção intelectual*, que o transformariam no fundador de uma emergente escola de pensamento incorporável na tradição liberal clássica numa época e num mundo, como afirmou Milton Friedman, expressão essa erradamente atribuída a Nixon, *onde todos eram keynesianos*, cf. Brennan, G., & Munger, M. (2014). The Soul of James Buchanan? In *The Independent Review*, Vol. 18, No. 3 (pp. 331-342), Berggren, N. (2013). James M. Buchanan Jr. : Ideological Profiles of the Economics Laureates. In *Econ Journal Watch*, Vol. 10, No. 3 (pp. 292-299) e Buchanan, J. M. (2013[1986]). Better than Ploughing. In *PSL Quarterly Review*, Vol. 66, No. 264, p. 63. A este propósito, Boettke afirma que Buchanan foi de facto convertido ao liberalismo clássico, tendo-se no entanto mantido o seu libertarianismo. O que se viu mudado, completamente, foi a sua compreensão que era o mercado e não o governo o mecanismo institucional mais consistente com a aplicação indolor dos seus valores libertários, cf. Boettke, P. J. (1998). James M. Buchanan and the rebirth of political economy. In R. Holt, S. Pressman, & (eds), *Economics and its Discontents: Twentieth Century Dissenting Economists* (pp. 21-39). Aldershot: Edward Elgar Publishing. Atente-se à introdução de Buchanan numa obra onde constam os economistas considerados dissidentes do século XXI, e ao significado extraível desse dado.

³¹⁴ Cf. Brennan & Munger, *op. cit.*, p. 335.

³¹⁵ Com efeito, e conforme avançado em Buchanan, J. M., & Yoon, Y. J. (2014). The Costs of Collectivization, Per Se. In *Public Choice*, Vol. 159, Issue 3-4, (pp. 321-326), o resultado gerado por uma estrutura social ou artifício institucional que não o mercado, e que simultaneamente aloca recursos e distribui bens ou serviços, é ineficiente. Desde logo, argumenta, porque a gratuitidade, ao promover o uso exagerado de um bem muito para além da satisfação que o uso regrado geraria, provoca um excesso de oferta que culmina em baixos índices de satisfação utilitária que a procura da eficiência que deveria presidir a um processo social de permanente escassez desaconselha vivamente. É então o sistema de preços, enquanto veículo de transmissão de informação que, quando agregado ao conceito de utilidade marginal, auxilia o agente económico a tomar decisões eficientes, cf. Buchanan, J. M. (1954). Individual Choice in Voting and the Market. In *Journal of Political Economy*, Vol. 62, No. 4 (pp. 335-336) que cita Mises, L. V. (2010[1949]). *Ação Humana - Um Tratado de Economia*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil (pp. 389-460). Friedman, outro liberal clássico como Buchanan ou Mises, também auxilia no processo de compreensão da função coordenadora que resulta do sistema de preços, cf. Friedman, M. (2012). *Liberdade para escolher*. Alfragide: Lua de Papel (pp. 37-42). Para além disso, também a falta de relação directa entre a prestação do bem ou serviço e a taxa que o suporta, auxilia na percepção de gratuitidade e no consequente abuso do consumo.

³¹⁶ Buchanan, J. M. (1999 [1969]), *op. cit.*, pp. 91-92.

Como sabemos de antemão que qualquer restrição imposta à liberdade de as pessoas trocarem entre si bens ou serviços reduz a eficiência com que essas trocas são levadas a cabo³¹⁷, será lógico concluir que estando monopolizado pelo detentor da coerção legal o direito a decidir o que se produz, como se produz, quando se produz e a quem se dirige o que entretanto se terá produzido; deduz-se logicamente que a eficiência é trucidada no processo. Como a alocação de recursos num sistema de planeamento central tenderá a falhar vezes e vezes sem conta porque o pequeno grupo de burocratas se vê incapaz de processar tamanha quantidade de informação e ainda assim tomar uma decisão informada, o Estado tenderá a reclamar para si cada vez mais força e poder, dilacerando no caminho as liberdades individuais e destruindo a ordem social predecessora, qualquer que ela fosse³¹⁸.

James M. Buchanan tão pouco se revia nos objectivos preconizados pelo liberalismo social³¹⁹, que entretanto se instalou no ocidente a partir do início do século XX e se consolidou com a criação do *Welfare State* principalmente a partir da última grande guerra. Efectivamente, ao contrário do postulado pela crença liberal clássica contemporânea que guiava Buchanan, os liberais sociais, acompanhados nesse ponto pelos conservadores, tinham como dado adquirido que o homem era espontaneamente desigual entre si. Caber-lhes-ia, então, usar pois o Estado como instrumento para, nos planos político, social e económico, reduzir um tipo de desigualdade que entendiam ser natural. A diferença fundamental entre liberais clássicos e liberais sociais radicava então, desde logo, na própria premissa de partida: onde os liberais sociais identificam a necessidade de demonstrarem compaixão e exibirem atitudes paternalistas para com os seus semelhantes, os liberais clássicos reconhecem nos seus pares apenas entes que, como eles, devem ser respeitados, considerados e tratados com justiça e equidade³²⁰. De uma forma genérica, e embora se desconheça que Buchanan tenha alguma vez posto a questão nestes termos, diríamos que onde o liberalismo clássico Buchaniano procura a defesa dos direitos e das liberdade individuais, o liberalismo social encontra no Estado o *instrumento* que impõe a sua própria visão de equilíbrio social; onde o liberalismo clássico defende um conceito de liberdade negativa, o liberalismo social advoga uma concepção positiva de liberdade; onde um céptico

³¹⁷ Buchanan, J. M. (1993). Public Choice After Socialism. In *Public Choice*, Vol.77, Issue 1 (p. 68).

³¹⁸ Cf. Hayek, F. A. (2010[1944]). *O Caminho Para a Servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil. Para esclarecimentos adicionais nesta matéria, ver o subcapítulo 2.2..

³¹⁹ Neste domínio, creio ser importante entendermos o conceito subjacente ao termo *liberalismo*, sobretudo quando olhado da Europa para a América do Norte ou vice-versa, como a representação acabada daquilo a que o teórico político Escocês Walter Bryce Gallie classificou com um *conceito essencialmente contestado*, ou seja, um termo por muitos usado mas por todos eles compreendido como contendo significados distintos. É por isso que os militantes do Partido Democrata norte-americano, um partido à esquerda do rival Republicano, são conhecidos por liberais – sociais –, quando na Europa liberais são normalmente militantes de partidos de direita e de centro-direita. Os liberais sociais americanos seriam, na Europa, *ceteris paribus*, sociais-democratas ou socialistas democráticos. Para além disso, é importante notar também que o enviesamento dos sistemas partidários, aquando da sua formação ou fruto da sua própria evolução, podem gerar fenómenos idênticos. Com efeito, se o Partido Social Democrata é, em Portugal, um partido de centro-direita, o SPD na Alemanha ocupa precisamente um lugar equivalente à esquerda do espectro político. É por isso fundamental que se distingam, preferencialmente através do uso de adjectivos sugestivos, o liberalismo clássico do liberalismo social. Por outras palavras, e para evitar confusões, importa que se adjective sempre o substantivo *liberal* com o adjectivo *social* ou *clássico*. Como o contexto político em análise é mais frequentemente o norte-americano, alguma elasticidade mental é necessária, e nós procuraremos sempre adjectivar como clássico ou social o liberalismo a que nos referimos.

³²⁰ Neste particular, ver o capítulo 5 de Buchanan, J. M. (2005b). *Why I, Too, Am Not a Conservative: The Normative Vision of Classical Liberalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. Note-se, neste domínio, a proximidade à ética Katianiana de respeito pelo próximo, em que se baseia muita da obra de Buchanan, cf. Kliemt, H. (2011). Bukantianism - Buchanan's Philosophical Economics. In *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 80, Issue 2 (pp. 275–279).

liberal clássico antevê a formação de um leviatã supressor de liberdades individuais e um mecanismo coercivo facilitador do processo de exploração dos mais fracos pelos mais fortes ou mais bem organizados – exploradores esse que, como já vimos e veremos, podem até representar uma minoria –, o liberalismo social vê o utensílio por excelência para tentar repor a igualdade num *kosmos* em que a providência, ao dotar frequentemente os indivíduos com capacidades e aptidões distintas, imporá aos liberais sociais a obrigação de utilizar o Estado como instrumento rebalanceador e corrector das distorções provocadas pelo funcionamento do processo social e de mercado.

Interessante é ver como o liberalismo clássico advogado por muitos dos *founding fathers* se metamorfoseou até se consolidar nas duas correntes mais representativas do pensamento político americano contemporâneo: o liberalismo social e o conservadorismo.

Se concordarmos Yuval Levin quando este afirma que o liberalismo social³²¹ foi muito para além do liberalismo clássico, tendo-se entretanto transformado numa forma de liberalismo que gosta assumidamente de se ver retratado como progressista e igualitário³²², então perceberemos o porquê de frequentemente vermos libertários, anarco-capitalistas, liberais clássicos ditos ortodoxos – por exemplo das escolas de Chicago, austríaca ou da escolha pública – e até mesmo nacionalistas, acantonados no Partido Republicano, o partido de matriz conservadora norte-americano. Note-se que no seu interior todas estas facções coexistem e se fazem aliados tácticos, não porque a concórdia impere necessariamente entre si, mas porque entendem ser o preço a pagar para se manterem na corrida pela apresentação de soluções políticas cujo conteúdo seja capaz de se contrapor às propostas do outro pólo do sistema bipartidário americano, corporizado por idêntica quantidade de facções contidas no seio do Partido Democrático, o partido liberal social norte-americano.

Será, que apesar de tudo, Buchanan encerra em si algum importante atributo conservador? Não. Buchanan não é, como afirma serem os conservadores, um defensor do *status quo*, antes um defensor da liberdade. Os conservadores creem existir uma hierarquia natural entre os homens, fruto de uma desigualdade inata que dão por garantida. Não sendo então alguns capazes de carregar o fardo da responsabilidade que a liberdade acarreta, seria obrigação dos mais capazes guiá-los pelo difícil caminho da vida. O liberalismo clássico Buchaniano acredita quase cegamente que as pessoas são capazes de se governarem a elas mesmas e que, quando confrontadas com a necessidade, são capazes de fazer as melhores escolhas. Decidir pelos outros é um acto de subjugação que Buchanan não estava preparado para aceitar.

Na visão de Niskanen³²³, a natural confusão entre liberalismo clássico e conservadorismo radica na já mencionada aliança táctica³²⁴. Este autor vê emergir na obra de Buchanan³²⁵ quatro

³²¹ «*This is sometimes hidden from view by our political terminology: The effort to “progress” beyond liberalism has come to be called “liberalism” in our politics, while the effort to treasure and defend the liberal order has come to be called conservatism.*», George, R., Levin, Y., Ceaser, J., & Kesler, C. (2009). Conserving Liberalism? Conservatism, Modern Liberalism and Classical Liberalism: a symposium, Vol. 61, Issue 22. In *National Review* (pp. 46-49).

³²² «*(...) for contemporary liberal orthodoxy is the antithesis of the old-fashioned liberal brand of conservatism*», George, R., Levin, Y., Ceaser, J., & Kesler, C. (2009), *op. cit.*, pp. 46-49.

³²³ Niskanen, W. (2006). Book Review: Why I, Too, Am Not a Conservative: The Normative Vision of Classical Liberalism. In *Cato Journal*, Vol. 26, Issue 3 (pp. 612-614).

diferenças fundamentais entre o liberalismo clássico por ele assumido e o conservadorismo. Se os primeiros dão grande relevo à mudança consensual, os segundos preocupam-se sobretudo com a manutenção da ordem social estabelecida, o *status quo*. Na mesma linha, se os liberais clássicos acreditam numa igualdade³²⁶ natural entre os homens, os conservadores creem existir uma hierarquia natural entre os mesmos. Se os liberais clássicos assumem que a responsabilidade é a consequência natural da liberdade individual, os conservadores, em face da desigualdade congénita que acreditam existir na sociedade, assumem uma visão paternalista das instituições políticas e das próprias políticas públicas delas advindas. Finalmente, se para os liberais clássicos o valor é subjectivo³²⁷, para os conservadores parece existir uma escala objetiva de valores, escala essa que usam para definir as políticas públicas e os resultados que pretendem, com a sua aplicação, ver atingidos³²⁸. Resta aos liberais clássicos concluir portanto que, e em cumprimento desta visão conservadora do mundo e do homem, uma franja considerável da população deverá ficar submetida à obediência de uma escala valorativa que lhe é imposta pela franja restante³²⁹, com as consequências que se conhecem para a liberdade e autonomia individuais³³⁰.

Neste domínio, diga-se, é a utópica ética Buchaniana que defende a igualdade natural de todos os homens, centrada no princípio recíprocitário saído da filosofia moral Kantiniana que, segundo Niskanen, o faz ter reservas acerca da praticabilidade do quadro sociopolítico no qual Buchanan baseia a sua visão liberal clássica, pelo menos neste ponto em particular. Para este, a dúvida reside na operacionalização de um artifício institucional como aquele pensado pelo autor de *Why I, Too, Am Not a Conservative*, pois esperar que crianças, incapacitados ou homens advindos de organizações atomizadas – como comunidade fechadas ou anteriormente colectivizadas – se comprometam a agir respeitando a ética da reciprocidade, é no mínimo, ilusório se não mesmo quimérico³³¹.

James M. Buchanan é portanto um homem que antipatiza profundamente com o pensamento político perfilhado por Edmund Burke, pai do moderno conservadorismo³³², por achar

³²⁴ É por isso que é particularmente importante, nesta dissertação, isolar Buchanan dos seus aparentes semelhantes ideológicos. Acaso não gostam alguns sectores, por desconhecimento ou por estratégia, de misturar conservadores com democratas-cristãos e Minarquistas com liberais clássicos, precisamente com a intenção de os fazer parecer todos iguais?

³²⁵ Buchanan, J. M. (2005b). *Why I, Too, Am Not a Conservative: The Normative Vision of Classical Liberalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

³²⁶ Para Niskanen, como para Buchanan, a igualdade entre todos os homens é uma igualdade criada, não a igualdade natural defendida por vários autores pertencentes aos ramos minarquico e anarco-capitalista do movimento liberal clássico, ainda que esta só emerge do entendimento contratual.

³²⁷ Principalmente porque a metodologia que usam para o estudo dos fenómenos sociais se centra no individualismo metodológico e no subjectivismo. Idêntica interpretação, cremos, poderá ser feita para o conceito de utilidade e de custo.

³²⁸ Em certo sentido, e no que toca ao método, os conservadores parecem partilhar mais com os liberais sociais modernos do que com os próprios liberais clássicos. Obviamente a proximidade metodológica esgota-se quando chega o momento de aproximar e concertar posições.

³²⁹ A última parte é uma construção nossa, pelo que não pode ser confundida com a avaliação de Niskanen.

³³⁰ Não nos esqueçamos que a educação de Buchanan e o passado histórico da sua família lhe imprimiram uma matriz fortemente antilietista que não só não conseguia disfarçar, como aqui e ali faziam perigar a sua análise racional e rigorosa. A sua antipatia visceral pelos Kennedy's, pelo menos da geração seguinte que desfrutou do dinheiro e do poder do conquistados pelo patriarca Joseph Kennedy, é disso exemplo. A ideia de que alguns nasceram para ser obedecidos e outros para obedecerem, não cabe simplesmente na delimitada filosofia moral de Buchanan, cf. Brennan, G., & Munger, M. (2014), *op. cit.*, pp. 331-342 e Berggren N. (2013), *op. cit.*, pp. 192-299.

³³¹ Niskanen, W. (2006). Book Review: *Why I, Too, Am Not a Conservative: The Normative Vision of Classical Liberalism*. In *Cato Journal*, Vol. 26, Issue 3 (pp. 612-614).

³³² Note-se, a este respeito, que a construção política conservadora de Burke é uma réplica directa aos exageros da Revolução Francesa e ao medo que, depois dela, nada sobrasse da antiga organização civilizacional. Na sua génese é,

que os critérios de evolução social por este idealizados eram basicamente estáticos, para não dizer inexistentes, porque baseados sobretudo na tradição e no mérito simbólico/aristocrático provindo de acções passadas que dispensavam justificação das gerações presentes. Se Buchanan não tomava por bom o conservadorismo Burkiano, a verdade é que também não venerava o romantismo de Rousseau: em abono da verdade, Buchanan sempre defendeu que, em face da apresentação de bons argumentos, os homens podiam fazer as melhores escolhas no que à imposição das regras do jogo social dissesse respeito. E tudo isto através da persuasão baseada na razão, e não em apelos emotivos, demagógicos ou de matriz paternalista³³³.

Como avança Geoffrey Brennan, que conhecia bem Buchanan, este último era um liberal clássico assumido que dava grande valor à liberdade, entendida que era por ele como a ausência de coerção nas relações e nas transacções. As posições que foi assumindo, incluindo naturalmente nessas aquelas que resultaram da sua obra na escolha pública, formaram o terreno ideal para que a acção do Estado se visse minimalizada. Mas Buchanan não foi um liberal clássico ortodoxo na medida em que não circunscreveu a sua concepção moral do indivíduo num arquétipo situável na tradição lockiana dos direitos naturais. Para ele, e por mais que o interessasse a ética da reciprocidade inserta na filosofia moral de Kant, o respeito pela liberdade só poderia ser concebível, conhecendo a natureza do homem, se derivasse de uma acordo onde a auto-limitação comportamental se visse premiada – incentivada, nomeadamente, pela capacidade preditiva da acção alheia – ou punida, no caso de se ver contratualizada e não respeitada. Como esse acordo deverá ser unanimamente acordado, qualquer um pode ter direito de veto quando chegar à altura de definir direitos pessoais e de propriedade³³⁴. Buchanan afirma ainda que as escolhas colectivas não devem ser escolhidas porque são justas ou eficientes, mas que são eficientes e justas precisamente pelo facto de serem escolhidas. Efectivamente, e em bom rigor, a sua heterodoxia é reforçada pelo facto de, em tese, Buchanan nada ter contra uma sociedade que, em liberdade e de forma unânime, opte, e.g., por um modelo socialista de sociedade: o elemento liberal fundacional da sua estrutura, o consentimento unânime de um acordo, será sempre bom, qualquer que seja o seu resultado³³⁵.

Por nosso turno, cremos que a posição que Buchanan assume neste último domínio é perfeitamente compatível com o liberalismo clássico. Afinal, se um conjunto de homens livres e soberanos escolhe unanimemente um modelo de sociedade, como poderá ser o conjunto dos resultados produzidos a partir destas premissas iniciais, contrários aos princípios da própria ordem liberal clássica?

portanto, uma resposta reaccionária ao flagrante abuso de poder pós-revolucionário e ao *temor* que se lhe seguiu e cujo epíteto se deu com a decapitação do Rei e a proclamação de um imperador plebeu. Para um marxista, o conservadorismo seria com certeza uma resposta burguesa à revolução.

³³³ Cf. Brennan, G., & Munger, M. (2014), *op. cit.*, p. 338.

³³⁴ Alguns liberais clássicos questionam-se se esta visão *quasi* colectivista não é, na realidade, inconsistente com a própria defesa da ordem liberal clássica.

³³⁵ Brennan, G., Boettke, P., Horwitz, S., Lomasky, L., Stringham, E., & Vanberg, V. (2013). James Buchanan: An Assessment. *Liberty Matters: A Forum for the Discussion of Matters pertaining to Liberty*, pp. 7-8. Em bom rigor, e pese embora aceitasse o resultado, estava convicto que uma situação dessas jamais aconteceria, por entender não estar inscrita na natureza do homem nem na sua prática historicamente verificável essa possibilidade.

Capítulo 5 – Uma teoria contratualista/constitucionalista de Estado: entre a(s) anarquia(as) e o Leviatã

“A government big enough to give you everything you want is a government big enough to take from you everything you have.”

Gerald Ford

“I hope we once again have reminded people that man is not free unless government is limited. There's a clear cause and effect here that is as neat and predictable as a law of physics: As government expands, liberty contracts.”

Ronald Reagan

Neste capítulo, discorreremos acerca da elaboração teórico-filosófica avançada por Buchanan, e que lhe permitiu projectar, num tipo de elaboração que havia já sido intentada por Nozick e Rawls, num passado recente, e por Hobbes, Rousseau e Locke, ainda na idade moderna; um modelo hipotético capaz de explicar a emergência, a partir do *estado de natureza*, das instituições sociais e políticas. Nesse primeiro subcapítulo abordaremos ainda a questão da expansão irresistível da máquina Estatal e dos perigos para a liberdade individual que desse crescimento podem resultar. Já no segundo subcapítulo avançaremos com as causas dessa expansão e, finalmente, apresentaremos as soluções constitucionais preconizadas por Buchanan para sustentar esse crescimento e para minimizar as restrições ao normal exercício das liberdades individuais por esse avanço provocadas.

5.1 – Entre anarquias: do estado de natureza ao estado de anarquia pós-contratual

No estado de natureza, como fomos vendo com Hobbes, tudo é de todos e nada é de ninguém. A vida, como afirmava o autor do *Leviatã*, é solitária, pobre, sórdida, brutal e curta. A aproximação contratual, na linha do que foi sendo feito por Rousseau, Locke e Hobbes – e também por Kant – e, mais recentemente, por Nozick, Rawls e Buchanan³³⁶, visa reconhecer a ineficácia e ineficiência de um sistema deste tipo e projectar no tempo e no espaço um acordo, chamada contrato social, que mereça consentimento unânime por todas as partes e que, em troca de algumas concessões, oferte ao todo social um acordo de desarmamento que permita eliminar a predacção constante da propriedade alheia. Como aponta John Meadowcroft, o contrato social, muito mais que um instrumento empírico capaz de mensurar a realidade ou uma representação mitológica, afirma-se, sobretudo, e antes de tudo, como um facilitador do entendimento das instituições que operam no mundo real onde o desarmamento geral é já uma realidade

³³⁶ Para uma visão mais clara das concepções de Estado de cada um dos novos contratualistas, bem como da respectiva contraposição que, por razões de inoportunidade e de gestão do espaço desta dissertação, nos vemos impossibilitados de levar a cabo; ver Gordon, S. (1976). The New Contractarians. In *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 3 (pp. 573-590).

vislumbrável³³⁷. O mesmo autor elabora duas questões cuja resposta nos fará avançar muito para além do mero reparo filosófico que as antecipa: porque não-de os cidadãos, nomeadamente os mais fortes, abdicar desta forma da sua liberdade individual³³⁸? Mais, porque deveremos considerar a anarquia, que entendemos reinar no *estado de natureza*, como um estado inferior ao governo que do seu abandono emerge?³³⁹

Buchanan foi mostrando, como fomos vendo, a sua simpatia intelectual por um sistema de anarquia ordenada³⁴⁰ que, funcionando, exorcizaria todos os defeitos advindos do(s) monopólio(s) Estatal(ais); mas não considerava os homens, individualmente considerados, capazes de se auto-limitarem nem de estarem minimamente preparados para uma tão grande exigência. Recordando os sábios ensinamentos dos pais fundadores, Buchanan e Brennan afirmam que se «os homens fossem santos ou anjos, o dilema a enfrentar nunca teria sequer emergido enquanto tal»³⁴¹. Curiosamente, tanto André Azevedo Alves como John Meadowcroft³⁴² são peremptórios quando afirmam que o enviesamento comportamental dos indivíduos é a prova de que não existe

³³⁷ Ainda que correndo o risco de simplificar em demasia o conceito de contrato social, ele parece ser uma construção teórica cujas fundações e pilares, ainda que cavados em solos diferentes e construídos com materiais mais ou menos resistentes, conforme o desenho do arquitecto; mantêm contudo uma assinalável uniformidade no que toca à técnica de desenho, à sua projecção na folha e, finalmente, à própria construção da realidade. Clarificando, os modelos de contrato social partem normalmente de uma situação de *estado da natureza*, onde a violência e a predacção são a regra e a lei do mais forte impera. Para se libertarem da incerteza, tanto os mais fracos como os mais fortes assentem na concessão de alguma da sua liberdade para que a ordem possa imperar. Note-se que é através da aceitação unânime de um conjunto de regras cujo incumprimento gera o exercício, agora legítimo, porque por todos aceite, da coerção legal, que o Estado, feito agora órgão monopolista desse mecanismo coactivo, assume a função de manter a ordem estabelecida e acordada: é o *Estado protector*. Os diferentes desenhos e concepções de contrato social nada mais são do que derivações racionais e filosoficamente suportadas por distintas interpretações da posição original, das razões que levaram os cidadãos a abdicar da liberdade em troca do desarmamento alheio e das instituições que os saídos da anarquia que representava o *estado de natureza* foram criando bem como quais os seus limites. Quando Buchanan se refere à política como *politics as exchange*, é também a isto que se deverá referir: à troca de uma fracção da liberdade por uma quantidade julgada imprescindível de ordem e paz.

³³⁸ A despeito desta dimensão, que contudo será afluída mais à frente, é importante entendermos que pese embora a abordagem Buchaniana seja marcadamente construtivista ou, mais precisamente, construtivista-constitucionalista, ela não é nunca racionalista construtivista. Com efeito, Buchanan afirma que no estado de distribuição natural em anarquia provavelmente os mais fortes e aptos, tal como Darwin previra, eliminariam os menos adaptados e mais fracos, passando pois a dispor de uma considerável quantidade de bens. Contudo, e de forma muito racional, poderiam os mais fortes preferir manter os mais fracos sob o seu jugo fazendo-os trabalhar para si e mantendo-os, provavelmente, um degrau acima do nível básico de subsistência, naquilo que se aproximaria bastante de um contrato de escravatura, cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 59 e Alves, A. A. (2006), *op. cit.*, p.129. Apesar do dilema moral em redor do qual se tece este cenário, não parecem existir dúvidas que a última situação é mais eficiente no sentido de Pareto e, não resultando exactamente de uma negociação não coactiva – aqui Buchanan afasta-se do *véu de ignorância* e do conceito de equidade tão caros a Rawls –, é no entanto uma estádio que se deve aceitar porque emerge de uma situação particular cuja alternativa se assumiria como bem mais sombria e onerosa, e traduz a melhor das vontades dos mais fracos. O cenário à volta do qual Buchanan elabora a(s) sua(s) teoria(s) de Estado é um cenário realista e lógico, pelo que da sua análise não poderemos esperar encontrar nem fábulas santificadoras e demonizadoras do homem nem, e porventura mais importante, a elaboração de cenários desejáveis de atingir. Ao não se considerar, para utilizar as suas palavras, engenheiro, não se pode também declarar, na conceptualização Hayekiana, um construtivista racionalista, visto não propor caminhos susceptíveis de atingirem um objectivo que, como individualista militante, sabe não poderem ser extraídos de análise social alguma.

³³⁹ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 45-46.

³⁴⁰ Com efeito, Buchanan afirma, no prefácio de *The Limits of Liberty*, que a «'Ordered anarchy' remains the objective, but 'ordered' by whom? Neither the state nor the savage is noble, and this reality must be squarely faced.» Com efeito, o que parece querer dizer é que por maior simpatia que sinta por esse ideal, a verdade é que os direitos de propriedade são nela violados de forma reiterada. Só isso explica a procura e a emergência do Estado, cf. J. M. (1975 [2000]), *op. cit.*, p. 8. E mesmo aí, partilha com os anarquistas uma profunda suspeição para com as soluções que o Estado vai arranjanado para os problemas que vão surgindo. Como afirma Loren Lomasky, o facto de não ter aprofundado mais uma teoria viável de anarquia ordenada, foi algo que Buchanan sempre se arrependeu. Ainda a este propósito, e como afirma Peter Boettke, embora Buchanan se assumisse como um *anarquista filosófico*, admitia também pragmaticamente que a existência social requeria acção colectiva. Para que um sistema social como a anarquia funcionasse, um novo tipo de homem teria de ser criado, e nós sabemos, pelo espelho do século XX, a catástrofe que a criação do *homem novo* gerou, cf. Brennan, G., Boettke, P., Horwitz, S., Lomasky, L., Stringham, E., & Vanberg, V. (2013), *op cit.*, pp. 27 e 31.

³⁴¹ Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1999[1985]), *op. cit.*, p. 144.

³⁴² Alves, A. A. (2006), *op. cit.*, p. 121 e Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, p. 47.

nenhuma noção de *interesse geral*, *interesse público*³⁴³ ou *harmonia geral de interesses*, mas antes uma infundável sucessão de vontades conflitantes que, na ausência de regras por todos reconhecidas e aceites, fariam com que o conflito fosse a regra e a cooperação voluntária a excepção³⁴⁴. É precisamente o contrato social que permite ultrapassar esta situação, pois é do interesse da grande maioria³⁴⁵ que a ineficiência que caracteriza uma situação de constante predacção alheia e defesa própria dê lugar a um novo estado onde os direitos são reconhecidos e a produção possa prosperar. Note-se que o acordo alcançado prova a absoluta inorganicidade do Estado, que mais não parece ser que a resultante da soma das vontades individuais racional e individualmente ordenadas. O Estado emerge então não porque seja uma fatalidade, não como a emanção de um último estágio de um qualquer processo evolutivo e/ou metamórfico inevitável, mas porque cada indivíduo pretende ver melhorada a sua situação e se convence que é a estrutura legal que apenas um artifício institucional – que se constituiu como depositário único e último do monopólio legal do uso da força – deste tipo pode providenciar, que lhes permite garantir que a autolimitação comportamental que se impõem aquando da aceitação contratual é seguida pelos seus pares, sob pena de, incumprindo, se verem punidos pelas mesmas regras que aceitaram voluntária e racionalmente cumprir. É com este grau de previsibilidade das acções alheias que os indivíduos se podem finalmente fixar na expansão da sua actividade produtiva³⁴⁶.

O processo de transição que Buchanan idealiza e que permite a passagem do *estado de natureza* Hobbesiano para um contrato social é portanto divisível em três partes, representando a primeira uma *distribuição natural* em anarquia, a segunda a negociação de um acordo constitucional tido como imprescindível para garantir a saída do primeiro estágio e, finalmente, a fase que permite aos indivíduos realizarem livremente trocas entre si, naquilo que pode afirmar constituir-se como a fase pós-constitucional³⁴⁷.

No que diz respeito ao entendimento que Buchanan perfilha dos direitos individuais, resulta clara a sua distância ideológica para todos quanto perfilham da perspectiva de *direitos naturais* tão cara a Locke e a uma parte não negligenciável de liberais clássicos e de libertários,

³⁴³ Como afirmam Buchanan e Tullock, «*The grail-like search for some "public interest" apart from, and independent of, the separate interests of the individual participants in social choice is a familiar activity to be found among both the theorists and the practitioners of modern democracy*», Buchanan, J. M. (1999[1962]), *op. cit.*, p. 17.

³⁴⁴ Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 17.

³⁴⁵ Com efeito, se os mais fortes podem ser os que, aparentemente, mais têm a perder com o acordo de desarmamento, também é verdade que, conservando na fase pós-contratual o seu estatuto de mais adaptados e mais preparados, as suas características podem voltar a colocá-los novamente numa posição destacada dos seus pares, isto partindo do princípio que a posição pós-contratual não é ela igualmente desigual e o corolário da predacção anterior ao estabelecimento do acordo, acordo esse que reconhece o direito a deter desiguais quantidade de bens, como parecem indicar os escritos de Buchanan. Note-se que agora, ao invés da predacção alheia e da autodefesa, o assunto é a manutenção sem esforço suplementar do que os outros reconhecem nesta fase pós-contratual como património alheio não já predável e a expansão da produtividade para níveis apenas concebíveis numa situação de ausência de estado de permanente beligerância em que a produção substitui, como vimos, a defesa e a predacção. Assim sendo, o que os mais fortes vão fazer é uma análise custo-benefício que, achando que os beneficiará, prontamente se disporão a aceitar, como vimos atrás, cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, pp. 53-70.

³⁴⁶ Com efeito, não há nenhuma razão para crer que os indivíduos se autolimitariam se isso não lhes trouxesse a certeza aproximada que o comportamento dos demais entes seria também ele limitado. Só isto justifica a sujeição a um contrato social. Como atesta Buchanan, «*That is to say, the individual does not enter into social contract for the purpose of imposing constraints on himself; he could always accomplish this by more effective means. He enters into agreements with others to secure the benefits of behavioral limitation on their part*», cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, pp. 98 e ss.

³⁴⁷ Alves, A. A. (2006), *op. cit.*, pp.122-123. Porque André Azevedo Alves relembrou que em anarquia não existem exactamente direitos e porque importa distinguir a escolha pública das demais correntes liberais clássicas, focar-nos-emos de seguida na concreta discussão dos direitos e da concepção que lhes subjaz.

incluindo alguns dos pais fundadores. Buchanan está pois nos antípodas dos que argumentam que o ser humano, simplesmente por assumir essa condição, é portador de um conjunto inalienável de direitos que dispensam sequer a existência de uma estrutura legal que, por todos reconhecida e aceite, se destine a garantir a sua observância e ulterior defesa³⁴⁸. No seu ideário contratualista, Buchanan não concebe pois a existência de direitos naturais porque fazê-lo seria abandonar a sua matriz individualista e passar a aceitar uma escala de valores externa aos indivíduos que, atomizados, compõem a comunidade³⁴⁹. Como afirma John Meadowcroft, os direitos não podem existir independentemente da vontade dos indivíduos, porque estes são apenas criados quando todos assumem querer respeitar os direitos uns dos outros. Em anarquia, esses direitos simplesmente não podem existir porque, não havendo acordo, não pode também haver respeito por direitos individuais e de propriedade alheios que ninguém se obrigou a respeitar e, portanto, a não predar. Nesta, como em muitas outras grandes questões, Buchanan aproxima-se de Rawls e afasta-se de Nozick, visto que os direitos em Buchanan e Rawls, ao emergirem do contrato social, seguem uma linha lógico-racional na qual os indivíduos estabelecem o conjunto de valores a respeitar bem como o agregado de direitos no perímetro interno dos quais gravitam esses valores. Por sua vez, a filosofia política de Nozick, ao basear-se na consagração apriorística segundo a qual o indivíduo, por o ser, é imediatamente titular de *direitos naturais*, *direitos naturais* esse que precedem a sua existência e preexistem mesmo antes do arranjo desarmamentista que, racional e voluntariamente, os indivíduos decidem acordar entre si³⁵⁰; está objectivamente muito para além do modelo teorizado por Buchanan.

Tendo então deixado para trás a selva Hobbesiana onde os acordos são inexistentes e em que todos os recursos são usados para a predacção ou para a defesa contra a predacção alheia para um exercício no qual, e em troca de alguma liberdade, os indivíduos são prendados com o estabelecimento de uma ordem arbitrada por um artifício institucional por todos reconhecido e concordado; podemos afirmar que acabámos de entrar no Estado. A pergunta que se coloca no momento seguinte é esta: que tipologia de Estado? Será apenas um *Estado protector*³⁵¹, isto é,

³⁴⁸ Pelo menos neste sentido, Buchanan assume-se verdadeiramente como construtivista. Com efeito, se Loren Lomasky tiver razão quando afirma que as regras não são escolhidas porque são observadamente obedecidas mas são obedecidas porque escolhidas; então temos que considerar que os direitos individuais clássicos – vida, liberdade, propriedade – não existem em si mesmos: antes são criados, concordados e posteriormente respeitados, cf. Brennan, G., Boettke, P., Horwitz, S., Lomasky, L., Stringham, E., & Vanberg, V. (2013), *op. cit.*, p. 18. Dito de outra forma, eles emergem apenas do contrato social e não poderiam existir no *estádio civilizacional* imediatamente anterior.

³⁴⁹ «*The contractarian derives all value from individual participants in the community and rejects externally defined sources of value, including "natural rights."*», Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1999[1985]), *op. cit.*, p. 33.

³⁵⁰ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 50-51.

³⁵¹ Ainda que tenhamos referido abundantemente o conceito *Estado protector*, importa que o definamos com mais precisão e rigor. O *Estado protector* que emana de *The Limits of Liberty* é uma instituição que concentra o monopólio da coerção legal, exercendo-o em especial no que diz respeito à defesa dos direitos individuais e das trocas voluntárias acordadas na fase constitucional, e exterior e independente dos indivíduos que assumiram e/ou assumem contratos que resultem de termos livremente assumidos, por cujo cumprimento vela também. Este Estado não está portanto preocupado com nenhuma noção de *justiça social* ou de *bem estar-geral* que não resulte do acordado entre as partes, nem se assume como uma instituição promotora desses mesmos ideais, quaisquer que sejam as formas que assumam. Quando se arbitram disputas entre indivíduos, terá esse Estado de se assumir como absolutamente neutral e independente, condição sem a qual a anarquia contratual se seguiria ao *estado de natureza*. Note-se que a própria noção de justiça, *lato e stricto sensu*, não emerge de si mesma, mas do ponto de vista dos agentes que dele se socorrem para verem resolvidas as suas disputas. Este não é um Estado que produza um corpo legal e, uma vez que nele não se escolhe colectivamente, não há um executivo ou sequer uma assembleia legislativa: ele limita-se a dirimir conflitos baseados na ordem estabelecida no contrato original, sancionando no processo os incumpridores, cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, pp. 66-67.

legitimado apenas para a defesa da ordem pública e para a observância dos contratos estabelecidos ou também um *Estado* dito *produtor*³⁵² de bens e prestador de serviços? E, já agora, quais? Dito de outra forma, que desenho e tipologia de Estado, de regras ordinárias e de normas constitucionais – ou regras do jogo – queremos ver emergir do Estado em que acabamos de entrar?

O contrato social emerge pois da vontade atomizada de um sem número de indivíduos que, antecipando as suas vantagens, decidem trocar alguma da sua liberdade e eliminar a sua ferocidade predatória de forma a garantir idêntico comportamento dos seus pares, num processo cujo incumprimento é punido já pelo Estado. Este contrato social, que no limite pode ser visto como a materialização de um complexíssimo conjunto de trocas voluntárias e não coactivas entre os seus aderentes³⁵³, deve ser entendido como uma extensão das regras de mercado, sobretudo se ou quando observado o consentimento unânime dos seus intervenientes e da melhoria do Pareto que parece resultar das trocas permitidas no seio do mesmo. Note-se que, sendo o processo de tomada de decisões ao nível constitucional um processo no qual não há lugar para maiorias mas apenas para a regra da unanimidade, isto deve ser entendido como o *gesto* que permite aproximar o princípio da decisão política da satisfação e eficiência típicos das trocas livres e não coactivas no mercado entre dois indivíduos, como afirmou Wicksell³⁵⁴. Em que medida pode essa unanimidade ser atingida, e quais os seus custos da sua internalização é, como já fomos vendo, objecto de muita discussão³⁵⁵.

Ultrapassado o estabelecimento de uma ordem social baseada num contrato social unanimamente aceite em que as regras são observados e os direitos respeitados, há boas razões para crer, como fomos vendo ao longo dos capítulos relativos aos *insights* ofertados pela escolha pública, que os indivíduos e os grupos organizados tentarão expandir a acção do Estado muito

³⁵² Por seu turno, Buchanan define *Estado produtor* como sendo uma fase separada, senão avançada, do *Estado protector*, uma vez que se situa no plano pós-constitucional. Nele, o Estado constitui-se como a agência através da qual os indivíduos se propõem fornecer bens públicos. Uma vez que o processo de fornecimento antencionado envolve um complexo processo de trocas travadas entre os constituintes da comunidade, torna-se necessária a criação de Leis, formuladas através de um corpo legislativo. Como as normas jurídicas entretanto criadas conflituarão necessariamente com a estrutura de direitos anteriormente existente, redefinindo-os, importa que as novas regras sejam inseridas no novo arranjo constitucional a ser criado e que se separem convenientemente os raios de acção de cada uma das funções das duas tipologias de Estado, cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 67. Isto sob pena deste último utilizar a coerção que lhe oferece o primeiro para se expandir muito além da justificação original baseada no fornecimentos de bens públicos, preparando no processo o caminho para a emergência do *Estado redistributivo*.

³⁵³ «Individuals must be conceived to join together to explore and ultimately to agree on the establishment of collective entities or arrangements that prove mutually beneficial», cf. Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1999[1985]), *op. cit.*, p. 38.

³⁵⁴ Cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 42.

³⁵⁵ Com efeito, uma das críticas mais ferozes dirigidas a Buchanan e ao seu princípio da unanimidade radica precisamente enorme dificuldade da sua concretização. O poder de veto, a recalcitrância de alguns ou até os velados interesses de um grupo delator poderiam impor pesados custos ao processo de aceitação unânime do contrato social. No entanto, e como afirma John Meadowcroft, parecem haver boas razões para achar que isso não aconteceria. Primeiro porque o medo da exclusão de um contrato de desarmamento aceite pela maioria, faria com que os direitos e a propriedade dos não contraentes pudessem ser livremente violados e predados. Segundo porque um acordo desta magnitude, cuja aplicabilidade e cumprimento dependa da aceitação da totalidade da população, diminui grandemente a possibilidade de alguns tentarem obter privilégios constitucionais em prejuízo de outros. Terceiro porque, à imagem do *véu de ignorância* Rawlsiano, também o processo de escolha das normas constitucionais na teoria contratual de Buchanan se desenrola debaixo de um *véu de incerteza*, razão pela qual é lógico prever que os indivíduos, na falta de conhecimento preciso acerca da sua posição pós-constitucional, preferirão privilegiar normas de utilidade geral em detrimento de regras que privilegiem sectores específicos que não só poderão não os beneficiar, como podem até prejudicá-los, cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, pp. 41-44 e Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1999[1985]), *op. cit.*, pp. 40-42. É por isso que se pode afirmar que este estágio de escolha constitucional, este sim democrática e genuinamente individualista, em que se requer consentimento unânime, não discrimina pessoas nem beneficia grupos específicos, gerando pois regras universalmente aplicáveis, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op. cit.*, pp. 54-55.

para além dos princípios previstos nos *Estados protector e produtor*, o que no limite pode por em causa a própria legitimidade da intervenção Estatal. Com efeito, se sobre o *véu de incerteza* os indivíduos, vendo-se incapazes de prever a sua posição na fase pós-constitucional, parecem ter fortes incentivos para chegar a um acordo³⁵⁶; é duvidoso que idêntico raciocínio se considere válido quando o assunto é a provisão de bens públicos. Isto porque os indivíduos, presos no tal *véu de incerteza*, calculam que, qualquer que seja a sua posição depois de materializado o contrato social, podem sempre esperar beneficiar do fornecimento de bens e serviços produzidos por outros de cuja fruição, pela sua natureza, não possam ser excluídos: esperam ser *free-riders*. É por isso que uma regra de unanimidade não resolve todos os problemas fundadores do Estado e que é preciso trabalhar no tipo de decisões que podem e devem ser tomados por maioria³⁵⁷. Note-se que o princípio constitucional funda-se precisamente na aceitação tácita que diferentes processos de tomada de decisão infra-constitucionais devem também eles requerer diferentes tipos de maiorias para a sua aprovação/revisão, e que eles devem estar então expressamente previstos. A questão associada aos custos criados pelo processo de tomadas de decisões e das externalidades que se abatem sobre o restante tecido social quando a regra de aprovação de uma medida é uma maioria simples³⁵⁸; é reveladora da importância que assume, na fase de negociação constitucional, a compartimentação das matérias que, julgadas mais ou menos relevantes e determinantes, devam por isso merecer diferentes graus de maiorias susceptíveis de as alterarem/reverem. Simplificando, são nessas *regras do jogo*, ditas constitucionais, que devem estar expressamente previstos os bens e serviços e serem fornecidos pelo *Estado produtor*, bem como os limites desse fornecimento³⁵⁹.

Embora Buchanan nunca tenha dissertado acerca da regra de voto ideal que deveria ser adoptada pelos indivíduos na fase pós-constitucional, não restam grandes dúvidas que se convenceu que, na ausência de normas expressamente previstas na constituição no que ao fornecimento de bens públicos dissesse respeito, geradoras de imposição de barreiras à expansão arbitrária do poder do Estado, os indivíduos e os grupos que à volta dele se movimentam, pressionariam por um fornecimento sub-ótimo que os favorecesse, ou ao seu *free-riding*, a expensas de todos os demais.

³⁵⁶ Nas próprias palavras de Buchanan, «If an individual cannot know how specific rules will affect his own position, he will be led to choose among rules in accordance with some criterion of generality rather than particularity. And if all persons reason similarly, the prospects for some Wicksellian-like agreement on rules are much more favourable than prospects for agreement on political choices to be made within a defined rules structure», Buchanan, J. M. (2013[1986]), *op. cit.* p. 71.

³⁵⁷ A este propósito, afirma Buchanan que «practically speaking, the rule of unanimity would result in few, if any, decisions being made», apenas para acrescentar à frente que «under relative unanimity, it seems probable that a sufficient number of individuals would behave nonstrategically to allow collective decisions on public goods to be reached», cf. Buchanan, J. M. (1999[1968]). *The Demand and Supply of Public Goods*, 5.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund, pp. 74-75.

³⁵⁸ Não nos esqueçamos que quanto menor a margem pela qual as decisões não-unâнимes são tomadas, maiores os prejuízos que delas emanam para o todo social e vice-versa. Contudo, importa não esquecer que é também verdade que quanto maior a maioria necessária para a aprovar uma medida, maiores os custos associados ao processo de tomada de decisão, cf. Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1999[1962]), *op. cit.*, pp. 140-142. Resumindo, se a regra da unanimidade não produz custos externos, dela emana no entanto um alto custo gerado pelo processo negocial que a ela conduziu. A regra da maioria produz precisamente os efeitos opostos, variando ambos apenas em grau.

³⁵⁹ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 59-60.

Aqui chegados, devemos lembrar-nos que se o Estado é criado no complexo processo em que os indivíduos trocam liberdade por segurança – e independência³⁶⁰ –, devemos preocupar-nos com o facto de, como afirmámos no quarto capítulo, quando citámos Trotski, não nos parecer plausível, como também não lhe pareceu a ele, que quem for responsável pela redistribuição se esqueça de si próprio quando o momento chegar. Dito de outra maneira, quem nos garante que a figura que domina o aparelho e que portanto controla o monopólio legal do uso da força e os mecanismos de taxaço, os não aproveita em causa própria, quer enriquecendo, quer seguindo uma visão muito particular de *interesse público* e *vontade geral* que trucidem direitos e liberdades inscritas no acordo que selou o processo de desarmamento? Note-se que neste último caso o promotor dessas violações de direitos e liberdades pode muito bem ser uma maioria eleita mais ou menos influenciada por uma pedantocracia instalada: não se tratam só e apenas de déspotas benevolentes e/ou esclarecidos ou cleptocratas.

Como fomos vendo, Buchanan afirma que a tendência natural do Estado, por força da acção de políticos, eleitores, burocratas, etc., é a expansão³⁶¹, propagação essa que curiosamente emana da super-oferta de bens públicos fornecidos pelo Estado frequentemente justificada por uma correspondência desfasada entre desejos e preferências individuais e a sua interpretação por políticos³⁶², ulteriormente traduzidas para políticas públicas expansivas e então provavelmente inquinadas. Mais, a expansão do Estado faz-se frequentemente, como fomos também vendo ao longo dos capítulos anteriores, quando maiorias governantes ou minorias bem organizadas se dispõem a legislar ou a fazer *lobbying* em seu benefício, diluindo o custo pelos demais: é por isso que Buchanan afirma que este tipo de excessos está muito para além do acordo que poderia ser racionalmente escolhido pelos indivíduos no contrato social subscrito³⁶³.

Para facilitar a compreensão da lógica conducente à expansão do Estado, pelo menos do ponto de vista dos actores políticos, Buchanan permite-se dividir em três as categorias em que qualquer eleito pode ser encontrado: a dos ideólogos, a dos oportunistas e, finalmente, a classe dos corrompidos³⁶⁴. Para Buchanan, ideólogos são todos quantos, motivados ideologicamente para a prossecução de um determinado objectivo se dispõem, uma vez eleitos, muito mais a cumprir tarefas de engrandecimento do aparelho estatal – que de resto entendem ser a corporização da boa política e do *interesse público* – do que do seu confinamento. Como afirma o próprio, esta forma de ser e de estar atrairá muito mais rapidamente intervencionistas e *engenheiros sociais* do

³⁶⁰ «Hence, as Hobbes so perceptively noted more than three centuries ago, individuals who contract for the services of enforcing institutions necessarily surrender their own independence», Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 65.

³⁶¹ A forma como essa expansão pode ser travada espelhar-se-á no ponto seguinte deste capítulo.

³⁶² Com efeito, e como veremos a seguir, não é exactamente apenas uma questão de desfasamento o que afasta preferências individualmente consideradas de políticas públicas. Independentemente de outras considerações, Buchanan afirma que «It is unrealistic to assume that elected officials who occupy executive and legislative positions of responsibility have no personal preferences about the overall size of the public sector, its sources of revenue, and, most important, about the particular components for public outlays.», Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 140. Afinal, quem tem, senão o actor político, nas mãos o poder para expandir a oferta de bens públicos e criar necessidades até aí não sentidas? As razões porque o fazem seguem-se.

³⁶³ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 96-98. Como afirma o próprio, se é verdade que os indivíduos não desejam, racionalmente, criar o leviatã, também não é mentira que este acabe por emergir da forma e da própria natureza com que são assumidas as escolhas no contexto político.

³⁶⁴ Divisão terminológica levada a cabo por John Meadowcroft que, quer pela simplicidade, quer pela relativa densificação conceptual que encerra, cremos ser a mais correcta, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, p. 99.

que anarquistas ou libertários³⁶⁵. A classe dos oportunistas será composta por aqueles a quem a vaidade ou o exercício de poder, e do cortejamento que se lhe segue, importar mais do que qualquer ideia, ainda que vagamente presente, de espírito de missão. O objectivo deste tipo de político é exercer o cargo pagando e recebendo favores, fito que, em todo o caso, apenas se realizará se se mantiver no cargo, pelo que a satisfação desse favor popular tenderá a ser feito, também, através da exploração do orçamento e da expansão do papel do Estado³⁶⁶. Finalmente, são enquadráveis na terceira categoria do elemento político antemencionada a figura do corrupto, isto é, daquele que procura com a acção política ganhos pecuniários para si ou para os seus. Note-se que um Estado mínimo, onde a máquina governativa tenha pouca ou nenhuma capacidade de intervenção na economia ou de regulação dos vários sectores que a compõem, não oferece as oportunidades de suborno de ganhos suplementares que podem emergir de uma situação em que o Estado domina, de uma maneira ou de outra, uma parte considerável do produto gerado nesse mesmo País. Os programas de intervenção governamentais, frequentemente acompanhados de discursos inflamados onde abundam os slogans defendendo a erradicação da pobreza ou defesa da produção nacional, são sucessivamente as justificações usadas por políticos corruptos para aumentarem o seu poder e influência e, com eles, o seu próprio retorno pecuniário³⁶⁷.

Contudo, a pressão contínua que leva e continua a levar à expansão do poder estatal não se esgota na acção dos eleitos para cargos públicos, antes de reproduz no comportamento daqueles a quem compete fazer a máquina governamental funcionar: os burocratas.

Pese embora já tenhamos feito, ao longo do subcapítulo 3.3. e do capítulo 4, uma descrição da máquina burocrática e dos objectivos que a mesma persegue, importará porventura aqui recordá-los e condensá-los. O burocrata tem tanto a ganhar com a expansão da sua organização quanto o político eleito, embora por razões diferentes. Efectivamente, é importante recordar que uma organização em expansão oferece muito melhores perspectivas de carreira, de promoção e de segurança no emprego do que uma organização que se limita ou regride³⁶⁸. Note-se que os burocratas, agindo fora do mercado e não criando pois um bem ou serviço por unidade temporal susceptível de ser vendida, perdem o incentivo para fazer mais e melhor, uma vez que o retorno do seu trabalho é habitualmente nulo. Mais, quanto maior o grau de discricionariedade legado pela legislação na administração, maior a probabilidade de os burocratas se justificarem no

³⁶⁵ Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 140.

³⁶⁶ «The politician who secures his utility only because he chooses for and thereby pleases the largest number of constituents will find that favorable action on differentially beneficial spending projects offers more reward than favorable action reducing general tax-costs.», cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 141. Naturalmente, como uma política pública redistributiva e/ou subsidiadora, quer de empresas quer de famílias, ou de criação invisível de dívida, gera um aumento de rendimento imediato a que se contrapõe um custo apenas indirecta e mais tardiamente visível; é de esperar que político amplie a dimensão da administração para comprar a sua manutenção no cargo.

³⁶⁷ Em jeito de complemento, afirma Buchanan que « Such officials will, therefore, seek continually to enlarge budgets and, especially, to introduce new and different programs. On the other hand, the potentially corrupt politician would rarely press for general budgetary reduction. The direction of bias seems apparent, again under the institutional proviso that taxes are distributed more generally than the benefits of public spending. ». Buchanan afirma ainda que embora seja difícil encontrar políticos directamente enquadráveis num destes modelos puros, sendo portanto mais fácil pensar neles enquanto modelos híbridos, isso importa pouco, pois a tendência será sempre a mesma: a expansão do poder e da influência do Estado, cf. Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, pp. 141-142.

³⁶⁸ Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, pp. 142-143.

não cumprimento dos objectivos previstos escudando-se para tanto na falta de pessoal, recursos materiais, etc. Talvez este facto, agregado ao quadro laboral protector de que normalmente gozam, explique comparativamente, pelo menos em parte, a sua ineficiência. Conforme atesta Buchanan, o poder exercido pelo burocrata, pese embora possa considerar-se residual quando o Estado assume um tamanho limitado, assume proporções consideráveis e resiste activamente quando o poder político intenta qualquer acção conducente a uma desaceleração ampliatria. Além disso, é importante não esquecer que a burocracia se constitui como um bloco importante quando se aproxima o tempo do sufrágio, e, como sabemos bem, dificilmente se ganham eleições prometendo austeridade e rigor³⁶⁹.

Importa agora, pois, então que se precise a utilização do termo leviatã moderno, oriundo das democracias actuais, com o absolutismo Hobbesiano de um passado distante. Como fomos vendo, a grande diferença entre ambos é que este leviatã moderno é controlado e gerido por indivíduos que têm essencialmente as mesmas origens dos administrados. Já não é mais o soberano absoluto, nem o déspota iluminado ou esclarecido a exercitar o poder: ele é conquistado e mantido por aqueles que ontem se deixavam administrar e que continuarão a deixar logo depois de abandonarem um cargo político para o qual tenham sido eleitos. É por isso que Buchanan afirma que para controlar o leviatã temos *apenas* de nos controlarmos a nós mesmos³⁷⁰.

Como afirma John Meadowcroft, da expansão do Estado emergem dois problemas. O primeiro diz respeito à desregrada oferta de bens e serviços fornecidos sob a capa de bens públicos cujas quantidades não se alinham com as preferências individuais, distorcendo assim a ideia da democracia como representando um mecanismo que permite ultrapassar o problema do *free-riding*, transformando-a pois num artifício coercivo em que uma maioria se vê forçada a pagar pelo fornecimento de bens públicos que, bem atentas as circunstâncias, dificilmente escolheria consumir no mercado. Já o segundo encerra um significado bem mais profundo, *quasi* sinistro. Mais concretamente, e para que o fornecimento de um número crescente de bens possa ser financiado, o *Estado produtivo* defende-se fazendo avançar sobre os indivíduos o próprio *Estado protector*³⁷¹, forçando no processo uma redistribuição de rendimentos e atacando violentamente os direitos de propriedade, como já não eram atacados desde o *estado de natureza*. Contudo, o uso da força é agora legal, e a defesa da propriedade implica agora prisão³⁷². Curiosamente, o mesmo indivíduo que se viu forçado a diminuir-se e a restringir o seu comportamento porque isso lhe permitia sair do *estado de natureza* e do caos anárquico que nela grassava, volta agora a

³⁶⁹ Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 143. Se extrapolarmos este raciocínio e o estendermos a todos quantos dependem apenas directamente de transferências directas do orçamento de Estado para se proverem – funcionários das administrações e de empresas públicas, pensionistas, reformados, aposentados, desempregados e demais recebedores de transferências sociais directas –, ficamos com uma ideia mais precisa do poder destes blocos e das promessas que se tornam indispensáveis fazer na hora de manter ou de conquistar o poder.

³⁷⁰ «When we speak of controlling Leviathan we should be referring to controlling self-government, not some instrument manipulated by the decisions of others than ourselves.», Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 133.

³⁷¹ «To enforce its decisions, the productive state must call on its complement, the protective state.», Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 95.

³⁷² «To the individual citizen who may oppose a particular outcome, enforcement here is not one whit different from exogenous destruction in his rights. He is forced to abide by choices made for him by others, which may involve a net reduction in his own command over material goods. Taxes are levied on him, without his consent, to finance goods and services that he may value less highly than the foregone private goods alternatives.», Buchanan, J. M. (2000 [1975]), *op. cit.*, p. 95.

experienciar uma anarquia semelhante em que se vê espoliado, ainda que agora sob a protecção da ordem jurídica vigente³⁷³. Em jeito de complemento ao há pouco afirmado no tocante à auto-limitação do poder do Estado, o que é facto é que Buchanan considerava que o governo que passa além dos limites que o contrato original lhe legou, se torna portanto ilegítimo. O emérito professor afirma ainda que se tornou natural tolerar os excessos e os abusos do Estado, em flagrante contraste com a pouca condescendência que mostramos com os nossos pares ou com agentes económicos em mercado com os quais fazemos trocas e realizamos contratos³⁷⁴. E este facto deve ser objecto da nossa sondagem reflexiva, capaz mesmo de justificar investigação adicional.

Este *estado de anarquia constitucional* reproduz, em parte, o problema que o Estado que sucedeu ao *estado de natureza* se propôs resolver e falhou. Importa pois que percebamos qual a solução avançada por Buchanan para este problema.

5.2 – Constitucionalismo ou uma solução para as patologias da democracia moderna e das suas consequências.

Como refere avisadamente Jerry Templeman, pese embora o comunicado da Real Academia Sueca das Ciências, no *press release* que foi divulgado à imprensa contendo a nota biográfica do laureado James M. Buchanan, contivesse apenas uma frase sobre o seu trabalho na área da dívida pública³⁷⁵, a verdade é que o próprio considerava esse trabalho como uma extensão natural do programa de pesquisa representado pela teoria da escolha pública e não um desvio ou uma digressão sem direcção rumo ao desconhecido³⁷⁶. Neste sentido, se é em *The Limits of Liberty* que podemos encontrar a matriz contratualista que lhe permite teorizar acerca da artifícios fundacionais que hipoteticamente poderão ter estado na base da ordem social, é nas obras dedicadas à área das finanças públicas e dos impostos³⁷⁷, ainda que naturalmente não de forma monopolizada – há de facto um mundo de artigos científicos que complementam a visão

³⁷³ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 104-105.

³⁷⁴ Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1999[1985]), *op cit.*, p. 39. Buchanan vai mais longe, afirmando “*The law,*” as a institutional structure, prohibits a person from invading the domain of others, or if a person does so invade, the law invokes punishment. Almost all of our ordinary behavior takes place within a well-defined structure of legal rules. In politics, however, the notion that collectivities, governments, also behave and should behave within the constraints of well-defined rules seems less “natural.” The notion that constitutions define the limits of political authority is an abstraction that seems difficult for many to comprehend.”

³⁷⁵ «Long before large budget deficits arose, for example, he showed how debt financing dissolves the relation between expenditures and taxes in the decision-making process.», http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1986/press.html, consultado a 15 de Setembro de 2015.

³⁷⁶ Cf. Tempelman, J. H. (2007). James M. Buchanan on Public-debt Finance. In *The Independent Review*, Vol. 11, No. 3, p. 435.

³⁷⁷ Buchanan, J. M. (1999[1958]). *Public Principles of Public Debt*, 2.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*, Indianapolis: Liberty Fund, Buchanan, J. M., & Brennan, G. (2000[1980]). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, 9.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund, Buchanan, J. M., & Wagner, R. E. (2000[1977]). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, 8º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund e Buchanan, J. M. (1999[1967]). *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, 4º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund. Para uma visão ampla das obras que Buchanan escreveu na área da dívida pública/finanças públicas, ver Buchanan, J. M. (1997). The balanced budget amendment: Clarifying the arguments. In *Public Choice*, Vol. 90, pp. 137-138.

espraiada nessas monografias –, que podemos encontrar espelhados os malefícios produzidos na economia e na liberdade negativa por um Estado em imparável expansão, bem como as soluções aventadas por Buchanan para sustentar esse avanço e as externalidades negativas³⁷⁸ por ele produzidas. Essas serão as duas segmentações materiais encontráveis neste subcapítulo.

Poderíamos sumarizar de forma lapidar e quase instantânea as razões pelas quais se considera geralmente que a dívida pública é indesejável. Ela é-o porque reduz o investimento privado tornando o dinheiro disponível mais caro por via do aumento das taxas de juro, taxas de juro essas que se veem ampliadas devido ao aumento da procura de um bem escasso entre concorrentes com poderes negociais e pesos institucionais completamente desfasados – pense-se na concorrência que o Estado pode fazer às empresas quando importa disputar capital escasso, por exemplo na forma de aforro alheio –; mas também porque tarde ou cedo essa dívida terá de ser paga recorrendo ao aumento da pressão fiscal exercida sobre os cidadãos, o que pode produzir efeitos ainda mais devastadores sobre a economia. Contudo, a nossa análise não se esgota em generalidades: importa pois que se precise o ponto de vista que James Buchanan foi assumindo sobre a temática.

De forma a sistematizar sucintamente os danos provocados pela dívida pública na economia dos Estados contraentes, na visão Buchaniana, seguimos a divisão elaborada por Jerry Tempelman. Assim sendo, debruçar-nos-emos sobre a incidência da dívida pública, a dívida pública e a formação de capital, sobre a equivalência Ricardiana, sobre a macroeconomia keynesiana, sobre a manutenção permanente de défices públicos, sobre a sua imoralidade e, finalmente, sobre a necessidade de se inscrever na constituição uma obrigação de elaboração de orçamentos equilibrados³⁷⁹.

Por definição, a contração de dívida pública é um exercício que permite financiar o consumo de bens e serviços no presente e em que as responsabilidades retributivas – no caso de capital acrescido dos respectivos juros – se adiam para serem cumpridas no futuro. Resulta pois evidente que o fardo que da sua contração resulta não recairá sobre todos quantos se constituam como credores do Estado, uma vez que, sendo a transacção livre e voluntária, ela beneficia ambas as partes contraentes. O peso da dívida cai pois sobre quem terá a responsabilidade de a pagar mais à frente, sendo naturalmente o aumento de impostos o caminho mais viável para lhe dar cumprimento. Tudo isto porque, na visão individualista de Buchanan, os que contraíram a dívida, subjetivamente, acharam que o custo em que fariam incorrer as gerações pagadoras futuras era inferior ao benefício que eles mesmos obteriam no presente ou que as gerações futuras beneficiariam mais com esse instrumento do que se veriam prejudicadas por ele. Temos

³⁷⁸ As patologias de que padece o regime democrático maioritário situam-se claramente na área da liberdade negativa, tal como definida por Hobbes, no capítulo XXI do *Leviatã*. Com efeito, e dentro dos limites da lei, os cidadãos em sociedades democráticas são relativamente livres para seguirem o seu próprio caminho e para se auto-realizarem – liberdade positiva –. O problema coloca-se, no domínio em análise, no fardo que lhe é posto aos ombros, e da sua descendência, por uma dívida que não pediram, mas a cuja contração ou não se opuseram ou, tendo-se oposto, nada puderam fazer para a impedir. A diminuição da qualidade de vida no futuro, como forma de pagamento pelo consumo excessivo no presente, é uma imposição do Estado ao indivíduo que vê, assim, fracamente diminuída a sua liberdade em sentido negativo. É sobretudo nesta que se irá focar a nossa atenção e a que dedicaremos este subcapítulo.

³⁷⁹ Cf. Tempelman, J. H. (2007), *op. cit.*, p. 436.

ideia que este ponto de vista não deve colher junto dos que pagarão a dívida no futuro, até porque é para nós manifesta a impossibilidade de se compararem utilidades em dois momentos distintos por pessoas também elas já diferentes, naquilo que não aparenta representar senão uma verdadeira *falácia de agregação*³⁸⁰.

A dívida pública diminui também a formação de capital no sentido em que o financiamento do consumo presente tem como contrapartida uma diminuição da qualidade de vida e da capacidade de investimento produtivo das gerações vindouras. Se a decisão pedir um empréstimo for tomada por pessoas singulares ou por famílias, uma vez que a comparação de utilidades intertemporais, ao ser feita pela mesma pessoa sobre quem recairão as externalidades advientes do processo de escolha, faz com que a escolha seja pensada; ela não produzirá efeitos sobre o restante tecido social. Contudo, se um governo fizer idêntico exercício, e sobretudo se o dinheiro em dívida servir para financiar bens de consumo ou transferências sociais³⁸¹ ao invés de bens de capital que auxiliem/incrementem o processo produtivo, então as consequências sobre a economia podem assumir proporções preocupantes³⁸².

Grosso modo, o teorema da equivalência Ricardiana, também conhecido como teorema de Ricardi-De Viti-Barro, afirma que ao aumento dos gastos do Estado, nomeadamente através da formação de défices orçamentais, os indivíduos contrapõem um ajustamento dos seus gastos de consumo e um aumento das suas poupanças. Se então os gastos do Estado e dos demais agentes económicos se equilibram, porque estes últimos antecipam os efeitos produzidos pelo aumento dos gastos estatais, então não seriam produzidos mais efeitos para as gerações vindouras do que os verificados sobre a geração em que os défices estatais foram contraídos. Buchanan discorda, e manteve aceso um conflito neste domínio com Robert Barro. Mais concretamente, Buchanan desmonta a argumentação de Barro, nomeadamente por este último parecer esquecer a formação negativa de capital que advém da dívida, não considerar o facto de as taxas de poupança sofrerem cortes consideráveis com a emergência da segurança social, não se pronunciar sobre o facto dos governos preferirem, como veremos à frente, contrair dívida a aumentar os impostos e ainda porque discorda que não sejam as gerações vindouras a pagar as dívidas contraídas pelas que as antecederam³⁸³. Mais, Buchanan afirma que Barro não identifica a *ilusão fiscal* representada pela incapacidade dos indivíduos reconhecerem que a contração de dívida no presente significa necessariamente a assumpção de obrigações fiscais futuras precisamente para sustentar o serviço da dívida entretanto gerado³⁸⁴.

³⁸⁰ Cf. Tempelman, J. H. (2007), *op. cit.*, pp. 436-38.

³⁸¹ Se recordarmos o que fomos dizendo no subcapítulo anterior no que dizia respeito ao comportamento assumido por eleitos, eleitores e burocratas governamentais quando o que está em causa é a expansão dos gastos do Estado e o que fomos discutindo ao longo do subcapítulo 3.3 e capítulo 4 – *rent-seeking*, grupos de pressão e de interesse, etc –, então podemos ter uma ideia da dimensão do problema e da necessidade de o resolver.

³⁸² Cf. Tempelman, J. H. (2007), *op. cit.*, pp. 438-439.

³⁸³ «The primary real burden of a public debt is borne by members of the current generation only insofar as they correctly anticipate their own or their heirs' roles as future taxpayers, and take action to discount future tax payments into reductions of present capital values. Insofar as the time horizons of individuals are not infinite, that is, insofar as future individuals are considered to be separated conceptually from present individuals, there must be some shifting of the primary real burden to future generations.», Buchanan, J. M. (1999[1958]), *op. cit.*, p. 36.

³⁸⁴ Cf. Tempelman, J. H. (2007), *op. cit.*, pp. 439-440.

Contra a norma não escrita que prescrevia a existência de orçamentos equilibrados, que de resto constituíam a regra antes da grande depressão, a macroeconomia Keynesiana veio contrapor a utilização do orçamento de Estado como uma espécie de instrumento estabilizador dos ciclos económicos, nomeadamente através da expansão dos gastos e aumento dos défices públicos em tempos de recessão – com o objectivo de manter os níveis de procura agregada e assim manter os níveis de investimento e emprego – e da retracção dos gastos governamentais em tempos de expansão económica como forma de travar a inflação³⁸⁵. No entanto, o keynesianismo é para Buchanan internamente inconsistente, ora porque se a sua teoria estivesse correcta o estímulo à economia poderia ser feito com recurso à impressão de papel-moeda ao invés de endividamento público, ora porque na busca de jogar dinheiro para cima da economia o Estado se envolvia frequentemente em investimentos e/ou obras de retorno duvidoso para as quais se criou a ideia que se não pagariam: é a *ilusão fiscal da gratuidade* do investimento público. Note-se que enquanto a regra era o equilíbrio orçamental, o investimento era regrado porque o governo se sentia constrangido pelas regras da precaução. Com a eclosão do Keynesianismo, criou-se a ideia que os défices públicos não só não eram maus, como eram até benéficos, o que levou os políticos a aumentar os gastos muito acima das receitas, utilizando depois a dívida para preencher o diferencial, razão pela qual os défices orçamentais passaram a ser então a regra e já não a excepção³⁸⁶. A forma como o processo político³⁸⁷ em si mesmo funciona, explicam o resto³⁸⁸.

Abandonada que foi a barreira moral e desrespeitada a tradição constitucional que advogava o racato na hora de gastar, concluímos que a discussão em torno da dívida e do pagamento da sua remuneração estará cada vez mais presente. Pelas razões anteriormente aduzidas, fica agora claro porque é que os políticos preferem contrair dívida a aumentar impostos. Notoriamente, é para Buchanan ainda mais nítida a dificuldade, ainda que isso se quisesse, e vamos, para não ficarmos conceptualmente presos, assumir que sim; de vingar qualquer proposta de diminuição do ritmo de crescimento da dívida ou sequer do abatimento da dívida em pagamento. E porquê? Porque os indivíduos resistirão ao aumento de impostos, porque os políticos aguentarão até ao limite antes de os subir, porque aqueles que pagarão a dívida contraída ou ainda não nasceram ou têm fraca representatividade política e eleitoral – ou então nem sequer se apercebessem desse facto – e ainda porque, sendo muito mais fácil usar de expedientes de adiamento de pagamento da dívida já contraída do que taxar, por via de impostos,

³⁸⁵ Cf. Buchanan, J. M., & Wagner, R. E. (2000[1977]), *op. cit.*, p. 31.

³⁸⁶ Cf. Buchanan, J. M., & Wagner, R. E. (2000[1977]), *op. cit.*, p. 70. Para termos uma ideia do monstro de dívida que entretanto se criou nos Estados Unidos, entre 1931 e 2005, ou seja, em 75 anos, apenas em 13 se verificaram *superavits* no orçamento federal. Como a economia americana não esteve em recessão durante os restantes 62, podemos concluir que o Keynesianismo, como instrumento académico, deu muito jeito aos intervencionistas que procuravam uma *justificação científica* para gastar sem taxar – isso custaria votos – e eliminar a auto-disciplina orçamental. Lembremo-nos que o subtítulo da obra de Buchanan e Wagner faz jus ao que acabámos de dizer: este foi o *Legado Político de Lord Keynes*.

³⁸⁷ «*The economy is not controlled by the sages of Harvey Road, but by politicians engaged in a continuing competition for office. The political decision structure is entirely different from that which was envisaged by Keynes himself, and it is out of this starkly different political setting that the Keynesian norms have been applied with destructive results. Political decisions in the United States are made by elected politicians, who respond to the desires of voters and the ensconced bureaucracy. There is no center of power where an enlightened few can effectively isolate themselves from constituency pressures.*», Buchanan, J. M., & Wagner, R. E. (2000[1977]), *op. cit.*, pp. 71-72.

³⁸⁸ Cf. Tempelman, J. H. (2007), *op. cit.*, pp. 440-442.

os indivíduos que calha também serem eleitores; será essa a decisão racional de qualquer decisor eleito que não se queira suicidar politicamente³⁸⁹. Neste sentido, as perspectivas não parecem ser animadoras, pelo que apenas a proximidade do abismo poderá fazer despertar todos quantos têm responsabilidade nesta matéria.

Questão final: será a dívida pública imoral? Buchanan, como vimos no capítulo 2, é filho do seu tempo, e nesse tempo a precaução, o aforro, a acumulação de capital e a sua transmissão intrafamiliar constituíam a regra. Essa foi, aliás, a educação e os ensinamentos que muitos de nós recebemos dos nossos pais e avós. Mas, nalgum momento, o keynesianismo fez escola. Estes últimos admitem já até que, factualmente, o consumo actual é financiado com dívida futura, mas interpretam diferentemente o peso que recairá sobre os vindouros. Sendo as gerações mais novas mais qualificadas e tendo ao seu dispor uma rede de infraestruturas construídas com a dívida que lhe haverá de ser legada, os Keynesianos argumentam que o esforço de pagamento diminuirá no futuro por via destes dois factores, uma vez que o crescimento do produto será muito maior que o fardo da dívida. Buchanan até concede que isso possa ser verdade, mas apenas se a dívida legada tiver em conta projectos de longo-prazo cujo pagamento seja amenizado pelo usufruto efectivo do respectivo activo³⁹⁰. No entanto, a consulta a qualquer orçamento de Estado pode confirmar aquilo que já se desconfiava: a dívida não é contraída para financiar esse tipo de projectos, mas antes para subsidiar o consumo, para gastar em programas governamentais de duvidoso alcance, para criar necessidades que antes não existiam e que passam então a merecer o epíteto de direitos adquiridos, portanto inquestionáveis; bem como para transferências sociais ao serviço da interpretação do *conceito de justiça* e de *equidade* de quem detém o poder de impor aos demais a sua vontade. A dívida pública é então imoral porque onera quem não beneficia nem beneficiará dela, porque hipoteca o futuro de concepturos, nascituros e daqueles que não se conseguem fazer representar ou sequer participar no processo político que os limitará fortemente mais à frente. A proposta apoiada por Buchanan para a criação de uma emenda constitucional que instituiria a obrigação de elaborar orçamentos equilibrados, e já agora, de proteger as gerações futuras; não vingou³⁹¹, e é precisamente daqui que partimos para a segunda parte deste subcapítulo: da emenda constitucional para a necessidade de promover uma *constituição fiscal*.

Enunciados que foram as consequências da expansão do Estado, importa agora perceber quais as ideias e instituições sobre as quais Buchanan teorizou e que poderiam, se observadas e aplicadas, obrigar o Estado a autolimitar-se.

³⁸⁹ Cf. Tempelman, J. H. (2007), *op. cit.*, pp. 442-443.

³⁹⁰ Conforme afirma o próprio Buchanan, «*It should perhaps also be noted that the ethical principle against the issue of debt which embodies some transfer of net fiscal liability to future generations of taxpayers does not fully apply when debt is limited to financing genuinely long-term projects. In this case, future generations enjoy the benefits as well as inherit the liability.*», Buchanan, J. M. (1999[1967]). *op. cit.*, p. 199.

³⁹¹ Em duas ocasiões, em 1995 e 1997, o Senado norte-americano quase ratificou a emenda, mas o assunto caiu no esquecimento, e percebe-se porquê. Para garantir o seu cumprimento, o poder político teria de se limitar enormemente no exercício governativo. Para além disso, como a execução dessa mesma emenda à constituição ficaria limitada à existência de instrumentos de política económica que automaticamente fariam subir os impostos ou diminuir, por exemplo, salários ou pensões, de forma a cobrir o défice entretanto criado; o assunto foi simplesmente abandonado, cf. Tempelman, J. H. (2007), *op. cit.*, pp. 443-446.

Da análise deste capítulo cinco fica claro que quanto maior o poder do Estado, maior o potencial de exploração a que se sujeitam os entes que dele fazem parte. A constituição unanimemente acordada aparece então como a principal, ainda que não única³⁹², solução para os problemas que enfermam as democracias, uma vez que estes regimes, aparte de todas as suas qualidades, não conseguem por si só sustentar o ímpeto expansionista do Estado, como foi até inicialmente presumido³⁹³.

Uma Constituição é, por definição, um compêndio onde se encontram inscritas normas gerais e abstratas – o equivalente às *regras do jogo*, isto é, aquelas que não podem ser alteradas senão por uma supermaioria equivalente àquela que a aprovou –, de aplicação universal, onde não podem faltar, do ponto de vista de Buchanan, três elementos fundamentais. Em primeiro lugar, deverá o contrato constitucional ver inscritas normas que limitem o comportamento dos indivíduos entre si, restringindo dessa forma potenciais confrontos que só a aceitação generalizada das regras a respeitar permitirá evitar. Em segundo lugar, dever-se-ão ver plasmadas na lei fundamental normas claras no tocante aos direitos de propriedade sobre bens e recursos, bem assim como quais os poderes exactos que as instituições do *Estado protector* disporão para garantir a sua obediência ou, na falta dela, a sua sanção. Em terceiro lugar, afirma Buchanan que devem estar ainda, e de forma precisa, consagrados os preceitos constitucionais que regularão o fornecimento e o financiamento dos bens públicos que, em sede de negociação contratual constitucional, venham a ser unanimemente aceites como fornecíveis³⁹⁴. Grosso modo, todas as Constituições têm um desenho semelhante a este que, como vimos, não evita contudo os abusos fiscais. Para isso é preciso ir mais longe e prever na sua estrutura, de forma expressa, os limites em matéria de impostos que o Estado se deve obrigar a cumprir. A dita *constituição fiscal* idealizada por Buchanan visa, então, limitar precisamente o poder do Estado no que toque à cobrança de impostos como solução para deter o seu crescimento, o abuso de poder e a exploração a que pode submeter os contribuintes³⁹⁵.

Um dos maiores e mais importante poderes do Estado é precisamente o poder de taxar³⁹⁶. Como a expansão do poder do Estado só pode ser feita à custa da alargamento da cobrança de impostos, de taxas ou de contribuições coercivas, ou do aumento da dívida, rapidamente se concluiu que uma das poucas formas de evitar o crescimento do edifício Estatal passa exactamente por eliminar a possibilidade daquele adquirir os meios necessários para consumir essa expansão.

³⁹² A desconcentração e descentralização do poder, aproximando-o o mais possível do administrado através, por exemplo, da adopção de um modelo de federalismo competitivo, é outra das soluções avançadas, neste domínio, por Buchanan. Por já termos explorado, no capítulo 1, esta temática, dedicar-nos-emos em exclusivo, à *Constituição Fiscal*. John Meadowcroft refere ainda a *revolução constitucional*, a que nos referimos já no capítulo 4, e ao processo de tomada de decisões por diferentes tipos de maiorias, a que também aludimos já no capítulo 3 e nos subcapítulos 2.3 e 5.1, cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 107-132.

³⁹³ Nas próprias palavras de Buchanan e Brennan, «*To a very substantial extent, modern economists have implicitly accepted the prevailing twentieth-century presumption (or faith?) that nominally democratic electoral processes are sufficient in themselves to guarantee that government activity remains within acceptable limits*», Buchanan, J. M., & Brennan, G. (2000[1980]), *op.cit.*, p. 20.

³⁹⁴ Cf. Buchanan, J. M. (1975 [2000]), *op.cit.*, pp. 69-70.

³⁹⁵ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, p. 110.

³⁹⁶ «*This power to tax involves the power to impose, on individuals and private institutions more generally, charges that can be met only by a transfer to government of economic resources*», Buchanan, J. M.; Brennan, G. (2000[1980]), *op.cit.*, p. 23.

Aquando da elaboração de uma *Constituição fiscal*, seria fundamental reconhecer à área tributária uma importância equiparada à dos direitos fundamentais de que gozam os cidadãos em sociedades democráticas. Com efeito, ao tratar a questão fiscal como uma questão menor, frequentemente subalternizada e cujo tratamento se vê relegado para o campo infraconstitucional, abrem-se espaços e criam-se alçapões legais que permitem ao Estado objectivamente abusar deste poder e aumentar o potencial de exploração dos contribuintes. Um quadro estável e bem definido³⁹⁷ poderá reduzir drasticamente ou mesmo eliminar a veleidade do aparelho governamental para ir mais longe do que o permitido na Constituição. A aprovação de qualquer lei fundamental deve, então, em sede de aceitação/aprovação unânime, ver previstas as normas tributárias que o Estado se obriga a cumprir e os limites que sabe não poder transgredir. Note-se que a sua inexistência possibilita/autoriza abusos futuros por parte da máquina fiscal e cria, nas pessoas e nas empresas, que são quem cria riqueza e realiza investimento, uma incerteza considerável que apenas a prevalência de um quadro fiscal estável e imutável pode assegurar³⁹⁸.

A partir deste ponto, Buchanan começa a detalhar com muito mais acuidade e precisão os preceitos legais que permitem concretizar tal desiderato, desde logo separando convenientemente quais as normas que se devem constituir como garantias absolutas daquelas que devem ser elevadas à categoria de garantias relativas. John Meadowcroft distingue e enumera quatro garantias absolutas que, na sua opinião, emanam da obra de Buchanan. Em primeiro lugar, devem os limites da taxas de tributação sobre os rendimentos do trabalho, do capital, do património, sobre o consumo, etc., estarem devidamente previstos e, portanto, estabelecidas as fronteiras não ultrapassáveis³⁹⁹. Uma segunda proposta, que emana aliás da primeira, envolve a definição inequívoca da base tributável, ou seja, a determinação fontes de rendimento sujeitas a tributação efectiva⁴⁰⁰. Uma terceira garantia fiscal absoluta resulta dos *insights* vertidos na primeira parte deste subcapítulo quando o assunto era o legado da macroeconomia keynesiana, e dizem respeito à necessidade de se promover a elaboração de orçamentos equilibrados, nomeadamente afirmando que «*the proposal for requiring the federal government to balance its budget is designed*

³⁹⁷ Como advertem Buchanan e Brennan, «*What does it mean to say that taxes and tax reform are sometimes treated nonconstitutionally? In such a context, tax rules and institutions are considered to be subject to period-by-period changes; they are not treated as permanent or quasi-permanent features of the political structure.*», Buchanan, J. M., & Brennan, G. (2000[1980]), *op. cit.*, p. 187.

³⁹⁸ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 110-111.

³⁹⁹ Dito de outro modo, esta previsão constitucional limitaria grandemente qualquer veleidade ou jogo político que permitisse, ao mesmo tempo, afirmar que se desciam os impostos sobre o trabalho, e anunciá-lo com pompa, no exacto momento em que se subiam os taxas aplicáveis à tributação, por exemplo, do património imobiliário, algo que, no limite, e contrariando a propaganda política que precederia a medida, poderia até fazer aumentar a pressão fiscal total que se abate sobre os contribuintes. É por isso que é tão importante que na lei fundamental fiquem expressamente previstos, por fontes de imposto, quais os limites que o governo se obriga a não ultrapassar. Nas palavras de Brennan e Buchanan, «*If the potential taxpayer in some constitutional choice setting conceives of government in Leviathan terms, he will recognize that the imposition of maximum rates for any particular tax will result in a diversion of fiscal pressures toward those taxes that may not fall under the rate-limit constraint. However, any rate limit on one tax from among the allowable set available to government must reduce the total revenue potential collectible by government from the whole set.*», Buchanan, J. M., & Brennan, G. (2000[1980]), *op. cit.*, p. 194.

⁴⁰⁰ Sem a determinação exacta das fontes tributáveis, poderia o governo decretar um sem número de taxas, impostos, ou contribuições coercivas que lhe permitiriam multiplicar a receita, espalhando-a por um grande número de actividades sem que os indivíduos sequer se apercebessem que estavam a ser taxados. No entanto, Buchanan admite, em sede de negociação constitucional, que seria racional aos contraentes criarem deliberadamente subterfúgios que lhes permitissem, já na fase pós-constitucional, desviarem a sua riqueza para evitar a sua taxação ou aquilo que entenderiam como uma exploração ou tributação punitiva, cf. Buchanan, J. M., & Brennan, G. (2000[1980]), *op. cit.*, p. 196.

*only to ensure that government cover its outlays with tax revenues rather than with public-debt issue or with new money creation*⁴⁰¹ ».

Finalmente, uma quarta garantia absoluta avançada por Buchanan diz respeito à criação de um tipo de tributação com afectação específica – do inglês *earmarked taxation* – ou, dito de outra forma, a criação de uma norma tributária que permita interligar a afectação de receitas a projectos e/ou serviços públicos específicos. Assim, ao mesmo tempo que os contribuintes passam a ter uma ideia de quanto custa o serviço que o Estado lhes presta, fica também o processo de tomada de decisões colectivas mais próximo das características exibidas pela escolha individual no mercado, o que permite aliviar, ainda que apenas em parte, as distorções produzidas pelas decisões políticas. Mas este tipo de tributação tem muitas mais vantagens. Com efeito, a sua aplicação permite não apenas trazer transparência ao processo de fornecimento de bens públicos – permitindo por exemplo a prática comparativa e/ou de *benchmarking* –, mas também fazer uma análise custo-benefício que, acaso as várias despesas estivessem estatisticamente agregadas, seria impossível de levar a cabo. Mais, este tipo de norma permitiria efectivamente restringir a capacidade dos decisores políticos de se apropriarem das receitas advindas de impostos para as alocar em projectos de duvidoso proveito público ou para servir aqueles a quem acha dever servir, e seria ainda mais proveitosa se se deslocasse para mais perto dos cidadãos⁴⁰², isto é, se se visse implementada também no poder local⁴⁰³. Em todo o caso, Buchanan está convencido que a *earmarked taxation* induzirá uma redução efectiva da despesa pública visto que os eleitores não tenderão a votar e a aprovar senão despesas que permitam o grau óptimo de fornecimento de bens públicos que mais valorizam, aproximando pois o processo de escolha colectiva do sistema eficiente que todos reconhecemos constituir um mérito específico da instituição *mercado*. Para além disso, aligeira-se a hipótese de desperdício de recursos, dada a maior acuidade e monitorização social, ao mesmo tempo que mingua o grau de discricionariedade da classe política e da burocracia que a secunda⁴⁰⁴.

John Meadowcroft acrescenta a necessidade desta *Constituição fiscal* prever uma norma que garanta a sua observância e aplicação universais. Com efeito, todos nós compreendemos que um dos princípios gerais do Direito, exacerbado quanto o objecto é ainda por cima a lei fundamental; é o primado da sua aplicação universal, e é indiscutível que em todas as Constituições democráticas o respeito pelos direitos positivos dos indivíduos são saudavelmente observados. O tempo da discriminação por sexo, etnia ou religião vai felizmente longe. Mas isso tende a não se verificar quando o centro de gravidade da análise se centra na fiscalidade. Como fomos referindo abundantemente no subcapítulo 2.3, no capítulo 3 e até na primeira parte deste subcapítulo 5.2; as minorias bem organizadas, as burocracias, bem como os grupos de interesse e

⁴⁰¹ Buchanan, J. M., & Brennan, G. (2000[1980]), *op. cit.*, pp. 200-201.

⁴⁰² Buchanan e Brennan precisam: «*Effectively designed earmarking may limit the extent to which government, any government, can exploit the taxpaying public; government may be given a positive incentive to provide the goods and services that taxpayers want.*», Buchanan, J. M., & Brennan, G. (2000[1980]), *op. cit.*, pp. 152-153.

⁴⁰³ Em certa medida, e com as devidas adaptações e ajustamentos, podemos considerar o orçamento participativo municipal como uma medida que vem na linha desta *earmarked taxation*.

⁴⁰⁴ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 112-116.

de pressão, conseguiram privilégios injustificados ao longo do tempo, em prejuízo de todos os outros, o que só se explica pelo seu grande poder negocial. Efectivamente, a lei ordinária está cheia de excepções, créditos e ainda de isenções fiscais só dificilmente justificáveis, discriminações tributárias positivas e negativas em função do rendimento do trabalho mas não do património ou do capital de sujeitos passivos, de benefícios fiscais que atentam contra a dignidade dos que não são elegíveis ou ainda facilidades que beneficiam grupos empresariais bem instalados à custa da diminuição de competitividade que o Estado não deixa que emergja porque a coarcta, porque impõe barreira à entrada, deixando pior os consumidores que dela beneficiariam. O que Buchanan afirma é que com a *Constituição fiscal* a legitimidade do Estado se reforça na medida em que não privilegia ou prejudica ninguém em função das suas capacidades, habilitações, ascendência ou ainda da sua origem ou proveniência social⁴⁰⁵: é necessário que a arquitectura constitucional não permita que *Estado protector*⁴⁰⁶ se deixe capturar pelos excessos do *Estado produtor* e o obrigue portanto a permanecer neutral, feito árbitro do jogo contratual⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ Neste particular, torna-se relevante o facto de certos benefícios sociais, por todos pagos, estarem acessíveis gratuitamente apenas a alguns grupos supostamente mais desfavorecidos, elegíveis através de uma mais que questionável metodologia baseada na chamada *condição de recursos*. Mais, uma política não discriminatória faria com que todos contribuíssem com uma percentagem igual do seu rendimento, e não com uma tributação progressiva desincentivadora do trabalho, do mérito ou do desejo de progressão, que pode levar ao confisco dos mais bem-sucedidos e empreendedores em nome de uma vago, desarticulado e mal explicado, porque indeterminado, ideal de *justiça social*.

⁴⁰⁶ Como atestam Buchanan e Brennan «*Our concern is not primarily with the financing of protective-state functions assignable to the central government. It is, instead, centered on the possible extension of central government competence beyond such limits with the corresponding extension of taxing power.*», Buchanan, J. M., & Brennan, G. (2000[1980]), *op. cit.*, p. 173.

⁴⁰⁷ Cf. Meadowcroft, J. (2013), *op.cit.*, pp. 116-119.

Conclusão

Neste mundo globalizado em que o acto de informar e/ou de desinformar, considerado que seja como uma manifestação de uma anarquia mais ou menos ordenada ou o resultado de uma acção consertada, dirigida e coordenada; nos dificulta cada vez mais a compreensão do mundo que nos rodeia, importa que mantenhamos bem afastada a tentação de simplificar a realidade e bem assim permitirmos interpretações imoderadas dos conteúdos nesta dissertação vertidos. Com efeito, esta análise, embora se procure basear em critérios formais e racionais para a sua elaboração, deve ser no entanto entendida mais como o corolário do conjunto formado pelas limitações metodológicas avançadas na introdução e da nossa própria percepção acerca da estrutura a respeitar e dos temas a abordar, do que em qualquer outro considerando objectivo que não assumimos poder cumprir. Tratando-se de uma exploração eminentemente teórica em que a nossa liberdade era então imensa, admitir essa limitação representava, do ponto de vista intelectual, um imperativo que não poderíamos deixar aqui de cumprir. No entanto, este facto nem menoriza nem, cremos, penaliza esta dissertação, pelo que nos atrevemos a apresentar algumas apreciações conclusivas, tendo sobretudo em conta o que foi sendo exposto na fase capitular.

A obra de James M. Buchanan é o produto dos choques que este foi sentindo na sua vida pessoal e profissional. Liberal clássico assumido e parte integrante da escola de pensamento representada pela escolha pública, da qual foi até um dos fundadores; a Buchanan preocupava sobretudo a procura das regras e dos artifícios institucionais capazes de possibilitar, até onde fosse possível, o exercício do auto-governo em liberdade – ou, mais precisamente, na ausência de coerção –, bem como dos mecanismos que permitissem acomodar e absorver o impacto do recontro de vontades que ocorre sempre que as decisões, em função da sua natureza, são obrigatoriamente tomadas seguindo o processo decisional colectivo. Buchanan insistia, contra a crença instalada nos ideários liberais sociais e conservadores, e na linha de Kant, que o homem era capaz de se bastar a si próprio sem necessitar de comando externo algum, e que, em face das circunstâncias, e no exercício das suas capacidades cognitivas, estaria habilitado a escolher entre alternativas pesando, para tanto, os benefícios expectáveis e os prejuízos prováveis emergentes da sua acção ou omissão.

Não é de estranhar portanto que Buchanan encarasse pois a actividade política não como um método de correcção das imperfeições sociais fomentadas pela desigualdade natural entre os indivíduos, na versão mais comedida, ou como um modo dos mais capazes poderem derramar sobre os menos capacitados a sua sapiência e benevolência paternalista, na formulação mais exagerada avançada por outros intelectuais; mas sim como a continuação, agora num patamar mais complexo, de um processo de trocas duplamente vantajoso no interior do qual os indivíduos se permitem reconciliar vontades potencialmente antagónicas, por entenderem ser esse o processo que lhes permite maximizar os ganhos mútuos. A actividade política é assim encarada como a manifestação da acção posta em marcha pelo conjunto de instituições e da observância de normas que permitem que se satisfaçam de forma mais ou menos eficiente – por vezes mesmo

ineficiente – desejos impossíveis de alcançar no artifício institucional representado pelo mercado – cujas regras, de resto, e de forma a aprimorarem consecutivamente o processo de trocas, se devem ir vendo melhoradas, numa visão construtivista da lei –; mas cujas patologias e respectivos efeitos podem produzir, se não acautelados ou freados, efeitos nefastos sobre a liberdade e, naturalmente, sobre a própria capacidade de dela irrestritamente fruir. Para Buchanan, a mensuração da liberdade de acção ofertada pelo mercado quando confrontada com aquela disponibilizada aquando da participação no processo político, assim como a aferição de custos resultantes da satisfação das preferências individuais quando se explora conjuntamente a prestação de serviços ou a aquisição de bens em ambos os artifícios institucionais, pode muito bem degenerar então numa comparação angustiante.

Buchanan, assim como boa parte dos autores da escolha pública e de outras escolas de pensamento liberais clássicas, estabeleceu-se no meio académico como analista da estrutura modular institucional em que considera poder assentar uma sociedade livre, análise essa refinada pela sua própria visão dessa edificação intelectual e pelo individualismo e subjectivismo metodológicos de que era adepto. Precisamente por defender uma visão do mercado e do seu processo de trocas que tem tanto de dinâmica e adaptativa quanto de individualista e subjectivista, e por rejeitar qualquer interpretação objectiva derivada de uma função de bem-estar que entende constituir-se como uma falácia; Buchanan e outros autores da escolha pública e liberais clássicos responde à teoria das falhas e imperfeições de mercado da *welfare economics* – perguntar-se-ia: imperfeição comparada com o quê e decretada por quem? –, que justificam mais frequentemente a intervenção do Estado na economia, com a análise económica da política, ou escolha pública, cuja decomposição e ulterior dissecação originou, por sua vez, uma visão antípoda da economia de bem-estar que ficaria conhecida por teoria das falhas de governo.

A expansão do poder do Estado, e o aumento do seu perímetro, justificado entre outros motivos, com a promessa de correcção das falhas de mercado e com a satisfação de preferências que, nos moldes e quantidades em que são ofertados, e se chamados a pronunciar-se, provavelmente os indivíduos não sancionariam; pode então fazer aumentar o potencial exploratório e/ou extorsionário pelo próprio Estado promovido, assumindo-se pois como a consequência líquida da captura do aparelho governamental por minorias bem organizadas que promoverão então os seus interesses com evidente e claro sacrifício dos mais que legítimos direitos e expectativas da restante maioria. Contudo, nesta democracia sem limites, importa que se refira também que uma maioria, ainda que composta por metade dos indivíduos acrescidos de um, pode também fazer recair pesados custos, sobretudo nos campos fiscal e tributário, sobre uma minoria que se vê então totalmente exposta e submetida à vontade de um grupo. De resto, a defesa das minorias foi uma das auto-assumidas bandeiras do Nobel em economia de 1986.

Se a expansão do poder do Estado e da sua capacidade de intervenção no mercado e na liberdade dos indivíduos parece, na falta de instrumentos jurídicos relevantes e funcionais, irresistível; se a idealização de um Estado capaz de se auto-controlar e de se auto-impor limites não ultrapassáveis, se configura como uma impossibilidade frequentemente verificável e, portanto,

comprovável; e se parece evidente que nenhuma outra concepção institucional de sociedade, como é exemplo a anarquia, parece poder ofertar um modelo funcional que promova a ordem e o exercício da liberdade, requisitos esses entendidos que são como fundamentais para que os processos de troca possam ocorrer de forma eficiente; então Buchanan não vê outro caminho que não passe pela adopção de uma lei fundamental, unanimemente aceite, onde se deverão ver então vertidos de forma clara os limites da acção governamental, não apenas no tocante à salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias pessoais e políticos – esses genericamente já incluídos na generalidade dos textos constitucionais democráticos –, mas também no tangente ao respeito pela propriedade individual, materializada, e.g., na inclusão de normas que impossibilitem a tributação acima dos limites nela fixados e que descrimine, por tipo, quais os sectores e fontes de receita susceptíveis de se verem taxados. Ao ver a capacidade de financiamento seriamente limitada, não restará então ao Estado alternativa senão retrair-se e dimensionar-se de acordo com as receitas que a Constituição lhe permite arrecadar. Sem esta condicionante, a capacidade de crescimento do escopo governamental dificilmente seria sustida, com evidentes repercussões na oferta de liberdade individual disponível.

A unanimidade em sede de acordo constitucional, ao contrário daquilo que seria o efeito expectável produzido pela regra da maioria, não é geradora de vencedores nem de vencidos. Se é certo que a unanimidade pode implicar altos custos processuais acrescidos de prejuízos causados pelos longos hiatos temporais despendidos na discussão litigiosa relativa à negociação e/ou renegociação contratuais, também não se deverá esquecer o facto da aplicação da regra da maioria poder provocar externalidades negativas, principalmente encontráveis entre os vencidos. Aceitando como válidos ambos os argumentos, Buchanan permitiu-se, no caso concreto com Tullock, dividir o processo legal de tomada de decisões colectivo em duas camadas: a constitucional, onde seriam fixadas as regras do próprio jogo, e onde a norma seria a da aprovação por unanimidade; e a camada infra-constitucional onde, aplicando como regra de aprovação diferentes tipos de maiorias escolhidas consoante a importância da matéria sujeita a deliberação, naturalmente em respeito pelo sobre esta matéria estatuído anteriormente na própria lei fundamental unanimemente votada, seriam projetados os normativos ordinários aprovados pelo governo e pela assembleia legislativa. Este uso da racionalidade enquanto instrumento de aprimoramento da ordem social, expresso, por exemplo, na alteração das regras do jogo e na adopção de regras explícitas, distingue Buchanan de muitos liberais clássicos com quem frequentemente se vê confundido.

Embora bastante diferente da construção teórica levada a cabo por Rawls ou Nozick, ainda que na sequência destes, Buchanan avança também com a sua própria construção de um modelo teórico-filosófico que permite compreender, hipoteticamente, o processo de emergência da ordem social e política a partir do nada. Partindo de uma situação de anarquia ou *estado de natureza* onde tudo e todos são predáveis e em que ninguém pode manter uma situação produtiva uma vez que a totalidade dos recursos são então usados exclusivamente na defesa própria e na predacção alheias, os indivíduos, racionalmente, predispor-se-iam a chegar a um acordo de

desarmamento. Forma-se então o Estado e a ordem Constitucional. Uma vez sedimentado, institucionalizado e em expansão, Buchanan avança então com um conjunto de razões que o levam a crer que as disformidades criadas pelo crescimento da máquina Estatal podem gerar ameaças à liberdade individual idênticas àquelas que os indivíduos haviam já experienciado até acordarem unanimemente aceitar o acordo de desarmamento. O leviatã moderno, por contraponto com o de Hobbes, não é já dominado por um Rei absoluto que oferece paz e segurança em troca de um regime de semi-escravatura: o leviatã contemporâneo é gerido essencialmente pela mesma classe social dos administrados e precisa pois do seu favor para se ver eleito e/ou mantido no poder. Uma parte considerável da acção política concentra-se então na satisfação da vontade dos eleitores, qualquer que seja o preço. A pertinência desta análise resulta então precisamente não apenas do facto de dela emanarem e se verem identificadas as patologias e as possibilidades da democracia moderna, mas também da reflexão em torno das potenciais acções curativas susceptíveis de repor o equilíbrio rompido pelo uso desregrado de poder que, afirma Buchanan, os indivíduos provavelmente nunca teriam aceite unanimemente acaso fosse o mesmo objecto de negociação constitucional.

Buchanan levou ainda a cabo um importantíssimo trabalho na área das finanças públicas, tendo contestado fortemente o processo de endividamento das gerações futuras como forma de garantia do consumo das gerações actuais levado a cabo pelos governos, bem como a tendência para a formação de défices governamentais, ora disfarçados com dívida externa, ora tapados com impostos, taxas ou contribuições, muitos deles até relativamente bem ocultados. Muito para além de uma *mera questão ético-moral* – e sabemos do apreço de Buchanan pela filosofia moral –, a contenção da produção de dívida era, para ele, uma questão básica de justiça e equidade, pelo que defendeu publicamente na década de 90 uma emenda constitucional que obrigasse à aprovação de um orçamento equilibrado e portanto sem défice, solução essa que vinha defendendo já havia dezenas de anos, e que configurou de resto uma rara e possivelmente única incursão na luta política, de cuja militância tumultuosa sempre fez por se afastar.

Não restarão grandes dúvidas que a filosofia política de Buchanan deu grandes contributos quer à ciência e filosofia políticas, quer à ciência económica. O aumento da dimensão governamental tornou, retórica aparte, as pessoas menos livres. Os cidadãos são hoje menos soberanos, menos livres para escolherem as profissões que desejam abraçar ou o destino a dar às poupanças que conquistaram com o seu labor. Os cidadãos são menos livres porque não esperam já estabilidade fiscal, porque não podem livremente fruir do seu património incondicionalmente, são menos livres porque as promessas se esfumam ante as impossibilidades financeiras de um Estado que não se controla, são menos livres porque desconfiam que o sistema contributivo representado pela segurança social os venha a amparar quando a velhice chegar, como lhes foi sendo prometido. Se as instituições democráticas são hoje mais vigiadas e menos confiadas, isso em parte se deve ao processo de desblindagem da actividade política levada a cabo pela escolha pública e pelo próprio Buchanan.

Importará considerar que se os cidadãos se convencerem que a democracia é apenas um sistema em que uns tantos exploram, de tempos em tempos, outros tantos, o regime democrático não tem futuro. Buchanan advertiu para esse perigo, tendo sugerido para o efeito um conjunto de alterações constitucionais, a dita *revolução constitucional*, cuja adopção permitiria, simultaneamente, diminuir o poder arbitrário do Estado e aumentar a liberdade do indivíduo, reforçando pois a sua soberania e autonomia.

A este respeito, é interessante relembrar uma citação de John Gray, na qual este afirmava que «(...) *if liberty has a future, it will have been fortified by Buchanan's work*»⁴⁰⁸. Curiosamente ou não, e em sentido inverso, é o próprio Buchanan quem duvida que as pessoas, depois de se verem expostas ao socialismo e ao colectivismo, desejem efectivamente assumir tamanho fardo. Num interessante e prospectivo artigo de 2005, titulado *Afraid to be free: Dependency as desideratum*⁴⁰⁹, Buchanan argumenta que pese embora as ideias colectivistas tenham falhado em toda a parte enquanto sistema económico, o socialismo sobreviverá e dever-se-á mesmo ver expandido neste novo século. Numa interessante comparação, Buchanan relaciona o papel desempenhado pelo Estado no tangente ao amparo dos indivíduos, ao apoio levado a cabo pelos pais ou mesmo ao putativo auxílio prestado pelo próprio Deus. No mundo pós-nietzschiano em que Deus está morto e os indivíduos se já emanciparam dos pais, é o Estado quem socorre quem quer ser livre, mas se não dispõe a carregar o peso da responsabilidade que emana como seu corolário natural. Dá-se então um natural *trade-off* entre liberdade, ofertada pelos indivíduos, e desresponsabilização, avançada pelo Estado que se encarrega então de desculpar e justificar, pela sua não intervenção num qualquer momento passado, o comportamento do indivíduo. A capacidade de atracção do liberalismo clássico falhou quando não providenciou uma alternativa credível ao papel paternal avançado por socialistas ou liberais sociais. Pese embora os liberais clássicos tenham demonstrado que os indivíduos são capazes de se bastarem a si próprios, sem precisar de substitutos dos pais nas figuras de Deus ou do Estado, essa lição não foi bem passada, ou não foi aprendida. Num tempo em que as pressões fiscais se multiplicam de forma a poder suportar os custos de saúde e de um serviço de pensões de uma sociedade cada vez mais envelhecida e endividada, ou os indivíduos aceitam um aprofundamento deste sistema e abdicam de uma porção crescente da sua liberdade, ou quebram o ciclo e assumem o peso e o fardo que desta última emana.

O trabalho de Buchanan terá provavelmente uma relevância acrescida no futuro próximo, pois muito do seu trabalho focou-se, dezenas de anos antes da crise de instalar, nos excessos provocados pelas democracias maioritárias. Num tempo em que a discussão se impõe porque as adversidades se tornaram evidentes, importa conhecer quem lhe previu, pelo menos em parte, as causas e quem lhe apontou as consequências. Mas, neste domínio, importa, sobretudo, reflectir sobre quem soube antecipar propostas de solução. Faça-se pois o debate.

⁴⁰⁸ Gray, J. (1990). Buchanan on Liberty. In *Constitutional Political Economy*, Vol 1, No. 2, p. 167.

⁴⁰⁹ Buchanan, J. M. (2005a). *Afraid to be free: Dependency as desideratum*. In *Public Choice*, Vol. 124, Issue 1, (pp.19-31)

Bibliografia

- Alves, A. A. (2006). *Ordem, Liberdade e Estado: uma reflexão crítica sobre a filosofia política em Hayek e Buchanan*. Senhora da Hora: Edições Praedicare.
- Alves, A. A., & Meadowcroft, J. (2014). Hayek's Slippery Slope, the Stability of the Mixed Economy and the Dynamics of Rent Seeking. In *Political Studies*, Vol. 62, Issue 4 (pp. 843–861).
- Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004). *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Cascais: Principia.
- Anderson, G. M., Shughart II, W. F., & Tollison, R. D. (2001). Clubs and Club Goods. In W. F. Shughart II, & L. (. Razzolini, *The Elgar Companion to Public Choice* (pp. 337-353). Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited.
- Arrow, K. J. (1951[1963]). *Social Choice and Individual Values* (2d ed.). New York: Wiley.
- Ashford, N. (2012). *Schools of Thought in Classical Liberalism, Part 1: Introduction*. Obtido de Learnliberty.org: <http://www.learnliberty.org/videos/schools-thought-classical-liberalism-part-1-introduction/>
- Atkinson, A. B. (1987). James M. Buchanan's Contributions to Economics. In *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 89, Issue 1 (pp. 5-15).
- Baird, C. (1989). James Buchanan and The Austrians: The Common Ground. In *Cato Journal*, Vol. 9, No. 1 (pp. 201-230).
- Bassani, M. (2004). Life, Liberty, and...: Jefferson on Property Rights. In *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 18, No.1 (pp. 31-87).
- Bastiat, F. (2010). *Frédéric Bastiat* (2ª ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Berggren, N. (2013). James M. Buchanan Jr. : Ideological Profiles of the Economics Laureates. In *Econ Journal Watch*, Vol.10, No. 3 (pp. 292-299).
- Black, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blinder, A. (2008). *Free Trade*. Obtido de The Concise Encyclopedia of Economics, Library of Economics and Liberty: <http://www.econlib.org/library/Enc/FreeTrade.html>, consultado a 14 de Abril de 2014.
- Boettke, P. (2008). Austrian School of Economics. In *The Concise Encyclopedia of Economics*. Library of Economics and Liberty, acedido a 30 de Dezembro de 2014 e retirado de <http://www.econlib.org/library/Enc/AustrianSchoolofEconomics.html>.
- Boettke, P. (2014). What Should Classical Liberal Political Economists Do? In *Constitucional Political Economy*, Vol. 25, Issue 1 (pp. 110-124).
- Boettke, P. J. (1998). James M. Buchanan an the rebirth of political economy. In R. Holt, S. Pressman, & (eds), *Economics and its Discontents: Twentieth Century Dissenting Economists* (pp. 21-39). Aldershot: Edward Elgar Publishing.
- Boettke, P., & López, E. (2002). Austrian Economics and Public Choice. In *The Review of Austrian Economics*, Vol. 15, Issue 2-3 (pp. 111-119).

- Brennan, G., & Lomasky, L. (1993). *Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference*. New York: Cambridge University Press.
- Brennan, G., & Munger, M. (2014). The Soul of James Buchanan? In *The Independent Review*, Vol. 18, No. 3 (pp. 331-342).
- Brennan, G., Boettke, P., Horwitz, S., Lomasky, L., Stringham, E., & Vanberg, V. (2013). James Buchanan: An Assessment. *Liberty Matters: A Forum for the Discussion of Matters pertaining to Liberty*. Consultável em <http://lfo-oll.s3.amazonaws.com/titles/2518/BuchananAnAssessment.pdf>.
- Buchanan, J. M. (1949). The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach. In *Journal of Political Economy*, Vol. 57 (pp. 496-505).
- Buchanan, J. M. (1954a). Social Choice, Democracy, and Free Markets. In *Journal of Political Economy*, Vol. 62, No. 2 (pp. 114-123).
- Buchanan, J. M. (1954b). Individual Choice in Voting and the Market. In *Journal of Political Economy*, Vol. 62, No. 4 (pp. 334-343).
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. In *Economica, New Series*, Vol. 32, No. 125 (pp. 1-14).
- Buchanan, J. M. (1974). Book review - The Machinery of Freedom: Guide to a Radical Capitalism. In *Journal of Economic Literature*, Vol. 12, No. 3 (pp. 914-915).
- Buchanan, J. M. (1987). The Constitution of Economic Policy. In *American Economic Review*, Vol. 77, No. 3 (pp. 243-250).
- Buchanan, J. M. (1992). I Did Not Call Him "Fritz": Personal Recollections of Professor F. A. v. Hayek. In *Constitutional Political Economy*, Vol. 4, No. 2 (pp. 129-135).
- Buchanan, J. M. (1993). Public Choice After Socialism. In *Public Choice*, Vol. 77, Issue 1 (pp. 67-74).
- Buchanan, J. M. (1995/1996). Federalism and Individual Sovereignty. In *Cato Journal*, Vol. 15, No. 2-3 (pp. 259-68).
- Buchanan, J. M. (1997). The balanced budget amendment: Clarifying the arguments. In *Public Choice*, Vol. 90 (pp. 117-138).
- Buchanan, J. M. (1999 [1969]). *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*, 6º volume da coleção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M. (1999[1958]). *Public Principles of Public Debt*, 2.º volume da coleção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M. (1999[1967]). *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, 4º volume da coleção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M. (1999[1968]). *The Demand and Supply of Public Goods*, 5.º volume da coleção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M. (1999[1979]). Politics Without Romance: A Sketch Of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications. In *The Logical Foundations of Constitutional*

- Liberty*, 1.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*, (pp. 45-59). Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M. (2000 [1975]). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, 7.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M. (2003a). *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*. Fairfax, Virgínia: Center for Study of Public Choice, George Mason University, disponível em <http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf>.
- Buchanan, J. M. (2003b). Public Choice: Politics Without Romance. In *Policy*, Vol. 19, No.3 (pp. 13-18).
- Buchanan, J. M. (2003c). The Constitutional Way of Thinking. In *Supreme Court Economic Review*, Vol. 10, *The Rule of Law, Freedom, and Prosperity* (pp. 143-155).
- Buchanan, J. M. (2005a). Afraid to be free: Dependency as desideratum. In *Public Choice*, Vol. 124, Issue 1 (pp. 19-31).
- Buchanan, J. M. (2005b). *Why I, Too, Am Not a Conservative: The Normative Vision of Classical Liberalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Buchanan, J. M. (2007). *Economics From the Outside In: "Better than Plowing" and beyond*. College Station: Texas A&M University Press.
- Buchanan, J. M. (2009). Interview by Karen Ilse Horn. In K. I. Horn, *Roads to Wisdom, Conversations with Ten Nobel Laureates in Economics* (pp. 85-109). Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Buchanan, J. M. (2013[1986]). Better than Ploughing. In *PSL Quarterly Review*, Vol. 66, No. 264 (pp. 59-76).
- Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1988). Is Public Choice Immoral? The Case for the "Nobel" Lie. In *Virginia Law Review*, Vol. 74, No. 2, *Symposium on the Theory of Public Choice (March)* (pp. 179-189).
- Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1999[1985]). *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, 10.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M., & Brennan, G. (2000[1980]). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, 9.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1999[1962]). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 3.º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*,. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M., & Wagner, R. E. (2000[1977]). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, 8º volume da colecção *The Collected Works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M., & Yoon, Y. J. (2014). The Costs of Colectivization, per se. In *Public Choice*, Vol. 159, Issue 3-4 (pp. 321-326).

- Buchanan, J. M.; Thirlby, G.F. (ed.). (2011[1981]). *The L.S.E. Essays on Cost*. New York: New York University Press.
- Butler, E. (2012[2011]). *Milton Friedman*. Alfragide: Lua de Papel.
- Buttler, E. (2012). *Public Choice – A Primer*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Carden, A., & Horwitz, S. (2013). *Is Market Failure a Sufficient Condition for Government Intervention?* Obtido de Library of Economics and Liberty. Consultado em 15 de Abril de 2015 e obtido de: <<http://www.econlib.org/library/Columns/y2013/CardenHorwitzmarkets.html>>
- Cole, J. (2007). Milton Friedman, 1912-2006. In *The Independent Review*, Vol. 12, No. 1 (pp. 115-128).
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cowen, T. (2008). *Public Goods*. Obtido de The Concise Encyclopedia of Economics. 2008. Library of Economics and Liberty. Consultado em 13 de Abril de 2015 e retirado de: <<http://www.econlib.org/library/Enc/PublicGoods.html>>.
- Coyne, C. J. (2014). Symposium on James M. Buchanan and Classical Liberalism. In *The Independent Review*, Vol. 18, No. 3 (pp. 325–330).
- De Jouvenel, B. (2012). *Ética da Redistribuição* (2ª ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Downs, & Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Downs, A. (1964). *Inside Bureaucracy*. Santa Monica: RAND corporation, acessível em <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P3031.pdf>.
- Espinosa, B. (1983). *Colecção «Os pensadores»: Pensamentos metafísicos; Tratado da correção do intelecto; Ética; Tratado político-teológico; Correspondência*. São Paulo: Abril Cultural.
- Friedman, D. (1989[1973]). *The Machinery of Freedom: Guide to a Radical Capitalism*. Obtido de Legal Monographs and Treatises. Book 2.: <<http://digitalcommons.law.scu.edu/monographs/2>>
- Friedman, M. (2012[1990]). *Liberdade Para Escolher*. Alfragide: Lua de Papel.
- Friedman, M. (2014[1962]). *Capitalismo e Liberdade*. Lisboa: Actual Editora.
- Garner, R. (2009). Minarchy Considered. In *Libertarian Papers*, Vol. 1, No. 37 (pp. 1-61).
- George, R., Levin, Y., Ceaser, J., & Kesler, C. (2009). Conserving Liberalism? Conservatism, Modern Liberalism and Classical Liberalism: a symposium, Vol. 61, Issue 22. In *National Review* (pp. 46-49).
- Gordon, S. (1976). The New Contractarians. In *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 3 (pp. 573-590).
- Gray, J. (1990). Buchanan on Liberty. In *Constitutional Political Economy*, Vol 1, No. 2 (pp. 149-168).
- Hayek, F. (1945). The Use of Knowledge In Society. In *The American Economic Review*, Vol. 35, No. 4 (pp. 519-530).
- Hayek, F. (1982[1960]). *Os Fundamentos da Liberdade*. São Paulo: Visão.

- Hayek, F. A. (2010[1944]). *O Caminho Para a Servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Henderson, D. R. (2008). Rent-seeking. In *The Concise Encyclopedia of Economics*. Library of Economics and Liberty, consultável em <http://www.econlib.org/library/Enc/RentSeeking.html>.
- Hobbes, T. (1975[1909]/[1651]). *Leviathan*. Indianapolis: Liberty fund.
- Kliemt, H. (2011). Bukantianism - Buchanan's Philosophical Economics. In *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 80, Issue 2 (pp. 275–279).
- Krueger, A. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. In *American Economic Review*, Vol. 64, Issue 3 (pp. 291-303).
- Maquiavel, N. (1994[1532]). *O Príncipe*. Lisboa: Guimarães Editora.
- McKenzie, R. B. (2004). The Importance of Deviance in Intellectual Development: Especially at Virginia Tech in the 1970s. In *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 63, No. 1.
- Meadowcroft, J. (2013). *James M. Buchanan*. New York-London: Bloomsbury Academic.
- Mill, J. S. (1977). *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume XIX - Essays on Politics and Society Part II, Considerations on Representative Government*. Toronto: University of Toronto Press. [<http://oll.libertyfund.org/titles/234>].
- Miller, H. L. (1962). On The "Chicago School Of Economics". In *Journal of Political Economy*, Vol. 70, No.1 (pp. 64-69).
- Mises, L. V. (1944). *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press.
- Mises, L. V. (2010 [1949]). *Ação Humana - Um Tratado de Economia*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Niskanen, W. (2006). Book Review: Why I, Too, Am Not a Conservative: The Normative Vision of Classical Liberalism. In *Cato Journal*, Vol. 26, Issue 3 (pp. 612-614).
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Niskanen, W. A. (2012). Gordon Tullock's contribution to bureaucracy. In *Journal of Public Choice*, Vol. 152, Issue 1-2 (pp. 97-101).
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford, Uk: Blackwell Publishers.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pardo, J. C. (2011). La filosofía económica de James M. Buchanan. In *Anuario Filosófico*, Vol. 44, No. 2 (pp. 233-252).
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? In *Análise Social*, Vol. XXXII, No. 2 (pp. 419-442).
- Rand, A. (1986[1967]). What is Capitalism? In *Capitalism: the Unknown Ideal*. New York: Signet.
- Rawls, J. (1999[1971]). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Riker, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Romer, T., & Rosenthal, H. (1978). Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo. In *Public Choice*, Vol. 33 (pp. 27-43).

- Rothbard, M. (2010). *A Ética da Liberdade* (2ª ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- Schumpeter, J. A. (1961[1942]). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- Shughart II, W. F. (2008). *Public Choice*. Obtido de The Concise Encyclopedia of Economics: <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>, consultado em 6 de Dezembro de 2014.
- Stringham, E. (ed.). (2005). *Anarchy, State and Public Choice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sumner, D. (2008). *Agricultural Subsidy Programs*. Obtido de The Concise Encyclopedia of Economics: <http://www.econlib.org/library/Enc/AgriculturalSubsidyPrograms.html>, consultado em 14 de Abril de 2015.
- Tempelman, J. H. (2007). James M. Buchanan on Public-debt Finance. In *The Independent Review*, Vol. 11, No. 3 (pp. 435-449).
- Tollison, R. D. (2013). James M. Buchanan: In Memoriam. In *Southern Economic Journal*, Vol. 80, No. 1 (pp. 1-4).
- Touchstone, K. (2010). Rand, Rothbard, and Rights Reconsidered. In *Libertarian Papers*, Vol. 2, No. 18 (pp. 1-30).
- Tullock, G. (1959). Problems of Majority Voting. In *Journal of Political Economy*, Vol. 67, No. 6 (pp. 571-579).
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington: The Public Affairs Press.
- Tullock, G. (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft . In *Western Economic Journal*, Vol 5, No. 3 (pp. 224-232).
- Tullock, G., Seldon, A., & Gordon, B. (2002). *Government failure: A primer in public choice*. Washington D.C.: Cato Institute.
- Vanberg, V. (2009). *Liberal Constitutionalism, Constitutional Liberalism and Democracy*. Obtido de Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, N. 09/4: <http://hdl.handle.net/10419/36458>
- Vanberg, V. (2014). James M. Buchana's Contractarianism and Modern Liberalism. In *Constitutional Political Economy*, Vol.25, No. 1 (pp. 18-38).
- Wicksell, K. (1967[1896]). A New Principle of Just Taxation. In R. A. Musgrave, & A. T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance* (pp. 72-118). Londres: MacMillan.